

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO DE PUNO
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



CUESTIONAMIENTO AL PROCECEDIMIENTO SANCIONADOR
APLICADO POR LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PUNO
A LA LUZ DE LA APLICACIÓN DE LA ORDENANZA
MUNICIPAL N° 304-CMPP

TESIS

PRESENTADA POR:

URSULA PILAR BLANCOS CHAMBILLA

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE:

ABOGADO

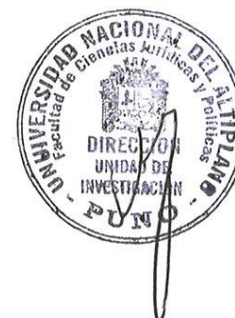
PUNO – PERÚ

2019

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO - PUNO
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

CUESTIONAMIENTO AL PROCEEDIMIENTO SANCIONADOR
APLICADO POR LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PUNO
A LA LUZ DE LA APLICACIÓN DE LA ORDENANZA
MUNICIPAL N° 304-CMPP

TESIS PRESENTADA POR:
ÚRSULA PILAR BLANCOS CHAMBILLA
PARA OPTAR EL TITULO PROFESIONAL DE:
ABOGADO



APROBADA POR EL JURADO REVISOR CONFORMADO POR:

PRESIDENTE:

Dr. JOSE ASDRUBAL COYA PONCE

PRIMER MIEMBRO:

Mg. FRANCISCO TIPULA MAMANI

SEGUNDO MIEMBRO:

Mg. FLAVIO CRUZ MAMANI

DIRECTOR / ASESOR:

Abg. PETER JESUS MANZANEDA CABALA

Área : Ciencias Sociales
Línea : Derecho
Sub Línea : Derecho Administrativo
Tema : Procedimiento administrativo

FECHA DE SUSTENTACION: 27 de noviembre de 2019.

DEDICATORIA

A Dios, por darme la Vida y poderla compartir con mi familia, el regalo máspreciado del que formo parte y me siento orgullosa.

A mis Padres Vicente y Dionisia por enseñarme el significado del sacrificio y el amor incondicional, a mis hermanos Jaime y Fernando, por el cuidado y apoyo que me brindan.

A Pascual, mi amado hermano que desde cielo me cuida e ilumina mi camino, a ti con todo el amor que me brindaste en vida.

AGRADECIMIENTOS

A la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Nacional del Altiplano, por brindarme la oportunidad de adquirir conocimientos y una perspectiva global de las distintas ramas del Derecho que podré ejercer y cultivar a lo largo de mi vida profesional.

A los jurados, Dr. José A. Coya Ponce, Mg. Francisco Tipula Mamani, Mg. Flavio Cruz Mamani, y al Asesor de tesis Abg. Peter Jesús Manzaneda, por las recomendaciones y el valioso apoyo brindado durante la ejecución de la presente investigación.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE TABLAS	7
ÍNDICE DE ACRÓNIMOS	8
RESUMEN	9
ABSTRACT	10
I. INTRODUCCIÓN	11
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION	13
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION.....	14
1.2.1. PROBLEMA GENERAL	14
1.2.2. PROBLEMAS ESPECÍFICOS	14
1.3. JUSTIFICACION DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION.....	14
1.4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	15
1.4.1. OBJETIVO GENERAL	15
1.4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	15
1.5. HIPOTESIS DE LA INVESTIGACION	16
1.5.1. HIPOTESIS GENERAL	16
1.5.2. HIPÓTESIS ESPECÍFICAS	16
II. REVISIÓN DE LITERATURA	17
2.1. ANTECEDENTES.....	17
2.1.1. A nivel internacional:	17
2.1.2. A nivel nacional:	19
2.2. MARCO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACION	24
2.2.1. PRINCIPIO	24
2.2.2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	25
2.2.3. MUNICIPIO.....	25
2.2.4. MUNICIPALIDAD.....	25
2.2.5. AUTONOMIA MUNICIPAL	26
2.2.6. ORDENANZA MUNICIPAL.....	26
2.2.7. RANGO DE LEY DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES	27
2.2.8. RESOLUCION ADMINISTRATIVA	28
2.2.9. ADMINISTRADOS.....	28
2.2.10. AUTORIDAD ADMINISTRATIVA	29
2.3. MARCO TEORICO DE LA INVESTIGACION	29
2.3.1. EL GARANTISMO	29

2.3.2. DEBIDO PROCESO.....	30
2.3.3. APLICACIÓN DEL DEBIDO PROCESO EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	32
2.3.4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	36
2.3.5. POTESTAD SANCIONADORA	48
2.3.6. PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA	50
2.3.7. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	69
III. MATERIALES Y MÉTODOS	77
3.1. TIPO DE INVESTIGACION	77
3.2. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	77
3.3. AMBITO O LUGAR DE ESTUDIO	78
3.4. POBLACION Y MUESTRA	78
3.4.1. POBLACION.....	78
3.4.2. MUESTRA.....	78
3.5. METODO, TECNICAS E INSTRUMENTOS DE LA INVESTIGACION	79
3.5.1. MÉTODO.....	79
3.5.2. TECNICAS	80
3.5.3. INSTRUMENTOS	81
IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN	82
4.1. RESPECTO A NUESTRO PRIMER OBJETIVO:	82
4.2. RESPECTO A NUESTRO SEGUNDO OBJETIVO:	90
4.2.1. FORMATO DE CONSTATACIÓN (FISCALIZACIÓN):	93
4.2.2. FORMATO DE RESOLUCION DE SANCION:	94
4.2.3. FORMATO DE NOTIFICACIÓN DEL ACTA DE FISCALIZACIÓN Y LA RESOLUCIÓN DE SANCIÓN:	95
4.2.4. FORMATO DE DILIGENCIA DE COMISO DE BIENES MUEBLES Y CLAUSURA DEL LOCAL (EJECUCION DE LA SANCION)	95
4.3. RESPECTO A NUESTRO TERCER OBJETIVO:	108
V. CONCLUSIONES	111
VII. REFERENCIAS	114
ANEXOS	121

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1 : IDENTIFICACION DE LA MUESTRA DE INVESTIGACION _____	98
TABLA 2: DATOS DEL ACTO DE FISCALIZACION (instrucción preventiva) ____	99
TABLA 3: DATOS DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR_____	100
TABLA 4: DATOS DE LA ETAPA DE INSTRUCCIÓN Y SANCION DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR_____	102

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

CPP	:	Constitución Política del Perú
LPAG	:	Ley del Procedimiento Administrativo General
Corte IDH	:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
TC	:	Tribunal Constitucional
MINJUS	:	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
PAS	:	Procedimiento Administrativo Sancionador
TUO	:	Texto Único Ordenado
D.LEG.	:	Decreto Legislativo
ROF	:	Reglamento de Organización y Funciones
MOF	:	Manual de Organización y Funciones
MPP	:	Municipalidad Provincial de Puno

RESUMEN

El trabajo de investigación obedece a la problemática de la vulneración del debido procedimiento administrativo por parte de la Municipalidad Provincial de Puno entendiendo a este principio, como el conjunto de garantías que permite a los ciudadanos tener un proceso regular y justo de imperiosa necesidad. El presente proyecto de investigación se realizó sobre el eje temático del procedimiento sancionador y la aplicación de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP emitido por el pleno del Concejo Municipal de Puno en fecha 30 de junio de 2011, investigación que realizamos en base a las resoluciones emitidas por la Gerencia de Turismo y Desarrollo Económico de noviembre de 2017 a noviembre de 2018, a fin de disponer el comiso de bienes muebles de establecimientos comerciales, que no cuentan con licencia de funcionamiento o funcionen con giro distinto al de la licencia de funcionamiento que hubiesen obtenido, considerando que en un mismo acto, se genera la ejecución de la sanción, omitiéndose el procedimiento administrativo sancionador establecido por el artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS siendo nuestro objetivo principal, determinar la vulneración del debido procedimiento administrativo en el procedimiento sancionador a consecuencia de la aplicación de precitada Ordenanza Municipal. La metodología que utilizaremos es de tipo cualitativo de diseño dogmático y estudio de caso, para tal efecto, desarrollaremos nuestra investigación con el siguiente orden: i) delimitación de las atribuciones normativas de las que gozan las Municipalidades; ii) desarrollo del principio del Debido Procedimiento desde el punto de vista Constitucional, Legal, Jurisprudencial y doctrinario iii) Exposición del procedimiento administrativo sancionar desde el punto de vista Jurídico – dogmático iv) Determinación de la legalidad de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP.

Palabras Clave: Debido Procedimiento, Procedimiento sancionador, Potestad Sancionadora, Fase Instructiva, Fase resolutoria.

ABSTRACT

The research work is due to the problem of the violation of due administrative procedure by the Provincial Municipality of Puno, understanding this principle, as the set of guarantees that allows citizens to have a regular and fair process of imperative need. This research project was carried out on the thematic axis of the sanctioning procedure and the application of Municipal Ordinance No. 304-CMPP issued by the Puno City Council plenary on June 30, 2011, research that we carry out based on the Resolutions issued by the Tourism and Economic Development Department from November 2017 to November 2018, in order to provide for the confiscation of movable assets of commercial establishments, which do not have an operating license or operate with a different turn than the operating license that they would have obtained, considering that in the same act, the execution of the sanction is generated, omitting the sanctioning administrative procedure established by article 255 ° of the Single Ordered Text of Law No. 27444 - Law of the General Administrative Procedure, approved by DECREE SUPREME N° 004-2019-JUS being our main objective, to determine the violation of due administrative procedure in the sanctioning procedure as a result of the application of the aforementioned Municipal Ordinance. The methodology that we will use is of qualitative type of dogmatic design and case study, for this purpose, we will develop our research with the following order: i) delimitation of the normative attributions enjoyed by the Municipalities; ii) development of the principle of Due Procedure from the Constitutional, Legal, Jurisprudential and Doctrinal point of view iii) Exposure of the administrative procedure sanctioning from the Legal - dogmatic point of view iv) Determination of the legality of Municipal Ordinance No. 304-CMPP .

Keywords: Due Procedure, Sanctioning Procedure, Sanctioning Power, instructional phase, resolution phase.

I. INTRODUCCIÓN

El Procedimiento Administrativo Sancionador ha sido definido como el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración (Sayagues, 2001, pág. 541) 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 (Alarcon L. , 2008, pág. 19). “Modernamente su incorporación como un derecho personal se encuentra, por un lado, en el debido proceso que tiene su origen en el due process of law anglosajón y se descompone en el debido proceso sustantivo, que protege a los ciudadanos de las leyes contrarias a los derechos fundamentales y, el debido proceso adjetivo, referido a las garantías procesales que aseguran los derechos fundamentales” (Landa, 2012, pág. 57).

A nivel Constitucional el debido proceso se consagra en el artículo 139° inciso 3) en los términos siguientes: “Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación”, en tanto se deberá entender que la Constitución y las demás normas especiales protegen el Principio del Debido proceso y este trasciende sus efectos al Derecho Administrativo mediante el “Principio de Debido Procedimiento”, siendo nuestro objeto de estudio, el procedimiento administrativo sancionador.

Los procedimientos de sanción, cuya competencia recae en los Gobiernos Locales, como la Municipalidad Provincial de Puno, se encuentran regulados por la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, la misma que ha sido modificada de manera sustancial, en lo que corresponde al procedimiento sancionador, con la expedición

del Decreto Legislativo N° 1272, norma que entró en vigencia el día 22 de Diciembre de 2016. Las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, debieron ser implementadas de manera obligatoria por las entidades públicas en el plazo máximo de 60 días, desde la vigencia de la norma conforme a la primera disposición complementaria transitoria, plazo que ya venció el día 20 de Febrero de 2017, por lo que, la presente investigación versa sobre el cumplimiento estricto de la normativa administrativa, en específico, el procedimiento sancionador vigente y el aplicado por la Municipalidad Provincial de Puno.

El procedimiento sancionador, regulado por el artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, está desarrollado en diversas etapas: 1) fiscalización a cargo del personal fiscalizador, 2) inicio del procedimiento sancionador a cargo del instructor, 3) fin de la etapa de instrucción mediante informe final de instrucción; y, 4) la etapa de sanción por la autoridad sancionadora, etapas que toda entidad pública debe respetar de lo contrario se estaría vulnerando el Derecho al Debido Procedimiento de los administrados que se encuentren investigados por la presunta comisión de una infracción administrativa.

Nos centraremos entonces, en determinar, si la administración pública representada por la Municipalidad Provincial de Puno, cumple con aplicar las garantías del debido procedimiento administrativo, en el ámbito de los procedimientos sancionadores, investigación que realizaremos en razón de la vigencia y aplicación de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, aprobado por el pleno de Concejo Municipal de Puno en fecha 30 de junio de 2011, determinaremos si la Municipalidad ha respetado las garantías mínimas del debido procedimiento administrativo en los procedimientos sancionadores a su cargo.

Siendo nuestro objetivo general, Identificar los fundamentos utilizados en la emisión de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP y verificar si su aplicación vulnera la normativa vigente del procedimiento administrativo sancionador, en base a ello determinar cuáles son las medidas administrativas que la Municipalidad Provincial de Puno debe adoptar para el adecuado ejercicio de su potestad sancionadora.

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION

El Estado Constitucional de Derecho, garantiza el respeto íntegro de los derechos de los ciudadanos, siendo uno de ellos el Debido Procedimiento, el mismo que deberá ser íntegramente respetado, más aún, si los administrados se encuentran inmersos dentro de un procedimiento administrativo sancionador en el que se discute la comisión de alguna infracción administrativa. El cumplimiento de las garantías que conforman el debido proceso no solo resulta exigible a nivel judicial, tal como dispone el artículo 139° inciso 3) de la Constitución Política del Estado, sino ante cualquier instancia en el que se determine derechos y obligaciones de diversa índole, la administración pública no se encuentra exenta de cumplir con todas las garantías que permitan alcanzar una decisión justa en los procedimientos administrativos de su competencia y sus acciones deben estar sustentados en el respeto del principio de legalidad, establecido por el artículo IV, numeral 1) inciso 1.1 del Título Preliminar de la Ley N° 27444 – Ley del procedimiento Administrativo General, entendiendo que la administración pública no solo debe respetar las disposiciones normativas con rango de Ley, sino también el entero ordenamiento jurídico del que forma parte. En tanto, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a respetar las garantidas constitucionales, como la normativa administrativa vigente, estando proscrito todo tipo de abuso de autoridad.

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION

1.2.1. PROBLEMA GENERAL

- ¿Cuáles son los fundamentos utilizados en la emisión de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, que normativa vigente del procedimiento administrativo sancionador vulnera su aplicación, y cuáles son las medidas administrativas que la Municipalidad Provincial de Puno debe adoptar para el adecuado ejercicio de su potestad sancionadora?

1.2.2. PROBLEMAS ESPECÍFICOS

- ¿Cuáles son los fundamentos de la emisión de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP?
- ¿Qué normativa vigente vulnera la aplicación de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP?
- ¿Cuáles son las medidas administrativas que la Municipalidad Provincial de Puno debe adoptar para el adecuado ejercicio de su potestad sancionadora?

1.3. JUSTIFICACION DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION

La relevancia de la presente investigación, se encuentra en la necesidad de dar a conocer y comprobar que en la actualidad los administrados de la Municipalidad Provincial de Puno, son sancionados irregularmente en aplicación de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, ya que no cumple con las etapas del procedimiento sancionador ni se cumple con separar la fase instructora de la fase resolutoria, consecuentemente las resoluciones de sanción emitidas a mérito de la referida Ordenanza carecen de decisión motivada, cuestiones que vulneran gravemente el derecho al debido procedimiento, reconocido por nuestra Constitución Política de Estado y desarrollado por sendas sentencias del Tribunal Constitucional.

El problema de esta investigación es relevante porque desde un punto de vista práctico, la Municipalidad Provincial de Puno no cumple con el procedimiento

sancionador regulado por la Ley del procedimiento Administrativo General, vulnerando gravemente los derechos de los ciudadanos por ello, es necesario abordar el estudio, con ello, buscar mejorar los procedimientos administrativos que afectan a los usuarios de la provincia de Puno, por lo que se hace necesario resolverlos desde la gestión administrativa. Es cierto que el estudio se desarrolla en el plano teórico, pero los resultados ayudarán a las autoridades a tomar en cuenta que su gestión vulnera derechos protegidos constitucionalmente, y que el accionar de la fiscalización, control y sanción administrativa no cumple con las normas vigentes, a partir de ello mejorar los procesos administrativos.

1.4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.4.1. OBJETIVO GENERAL

Identificar los fundamentos utilizados en la emisión de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP y verificar si su aplicación vulnera la normativa vigente del procedimiento administrativo sancionador, en base a ello determinar cuáles son las medidas administrativas que la Municipalidad Provincial de Puno debe adoptar para el adecuado ejercicio de su potestad sancionadora.

1.4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar los fundamentos utilizados en la emisión de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP.
- Verificar si la aplicación de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP vulnera la normativa vigente del procedimiento administrativo sancionador.
- Determinar las medidas administrativas que la Municipalidad Provincial de Puno debe adoptar para el adecuado ejercicio de su potestad sancionadora.

1.5. HIPOTESIS DE LA INVESTIGACION

1.5.1. HIPOTESIS GENERAL

Se identifican fundamentos legales, sociales y jurisprudenciales en la emisión de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, asimismo se verifica que su aplicación vulnera el artículo 139 inc. 3 de nuestra Constitución Política del Estado como las siguientes disposiciones del TUO de la Ley N° 27444: numeral 1 inciso 1.2) del artículo IV del Título preliminar, Artículo 3° numeral 5), Artículo 86° numeral 2), Artículo 234° numeral 234.1; Artículo 245 numeral 245.1 incisos 4) y 5) y el artículo 255°, siendo necesario la derogación de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP como la expedición de normas municipales que garanticen el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Municipalidad Provincial de Puno.

1.5.2. HIPÓTESIS ESPECÍFICAS

- Se identifican fundamentos legales, sociales y jurisprudenciales en la emisión de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP.
- La aplicación de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, contraviene el artículo 139 inc. 3) de nuestra Constitución Política del Estado como las siguientes disposiciones del TUO de la Ley N° 27444: numeral 1) inciso 1.2 del artículo IV del Título preliminar, Artículo 3° numeral 5), Artículo 86° numeral 2), Artículo 234° numeral 234.1; Artículo 245 numeral 245.1 incisos 4) y 5) y el artículo 255°.
- La derogación de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, como la expedición de normas de carácter municipal adecuados al actual procedimiento administrativo sancionador, garantizan el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Municipalidad Provincial de Puno.

II. REVISIÓN DE LITERATURA

2.1. ANTECEDENTES

2.1.1. A nivel internacional:

- Paredes Daniela (2013) **“EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO: ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS DE TELECOMUNICACIONES, SANITARIO Y ELÉCTRICO”** tesis presentada en la Pontificia Universidad Católica de Chile para la obtención del grado de magister en Derecho con mención en derecho regulatorio por la Pontificia Universidad Católica de Chile.

La investigación se centra en revisar los principios del Derecho Administrativo Sancionador; incidir y ahondar el concepto de debido proceso, sus principios rectores y los alcances del artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de Chile, dado que la mayor parte de la doctrina chilena considera que el debido proceso implica respetar el derecho a obtener un acceso a la jurisdicción o tutela efectiva e igualitaria, por parte de “cualquier órgano que ejerza jurisdicción”; se aborda el tema de las potestades sancionadoras de la Administración en su vertiente correctiva, esto es, aquella dirigida a los particulares, mientras que se deja de lado la vertiente disciplinaria, correspondiente a la destinada al personal que presta servicios para la Administración en calidad de funcionario público. Asimismo, se describe su tratamiento jurisprudencia y doctrinal y el concepto de sanciones administrativas; Por último, mediante un análisis de legalidad, se emprende un estudio sobre si los procedimientos sancionadores relacionados con los servicios fundamentales de telecomunicaciones, eléctrico y sanitario cumplen a cabalidad o no con los estándares del debido proceso, confrontando jurisprudencia judicial y jurisprudencia administrativa. Siendo la principal conclusión a la que se arriba, que es necesario que

todo acto de la Administración obedezca a un fundamento y justificación de hecho para no ser tildado de arbitrario e ilegal, dicho sustento fáctico es especialmente exigible tratándose de actos decisorios o que expresan una voluntad, dado que al hacer un juicio de realidad se debe indagar en el motivo que condujo a sancionar o negar la absolucón, es decir, la motivación. De esta forma, independiente del tipo de proceso del cual se trate todos deben apuntar hacia un mismo objetivo, cual es encontrarse al servicio de la persona humana para lograr la “paz social en justicia”.

- Romina Gohurdett Jara y Maria Trinidad Robles Nuñez (2013) **“El Principio de Inocencia en el Derecho Administrativo Sancionador”**, tesis presentada en la Universidad de Chile para la obtención del grado de Licenciado en Ciencias Sociales y jurídicas.

El trabajo de investigación se centra en el análisis de la existencia o no de la potestad sancionadora de la Administración, la determinación de la existencia de límites que restrinjan la potestad sancionatoria de la administración. Se analiza el principio del debido proceso, especialmente en lo que se refiere a la presunción de inocencia y su aplicación en el Derecho Administrativo Sancionador. Se avoca a la investigación del derecho a la presunción de inocencia, otorgando un panorama general de éste, que incluye el concepto, origen histórico de esta garantía, tratamiento positivo, y su aplicación en el Derecho Administrativo Sancionador. Se abarca el tema de la presunción de legalidad de los actos administrativos como una vulneración a la presunción de inocencia. Se aborda las distintas normas que regulan procedimientos administrativos sancionatorios, determinando la aplicación y posibles vulneraciones a la presunción de inocencia existentes, concluyendo que el Estado tiene la facultad de sancionar, y ésta es aplicada tanto a través del Derecho Penal como del Derecho Administrativo Sancionador. Se estima que la facultad de sancionar es genérica y se ejerce a través de diferentes vías, lo

que no implica que deje de ser Derecho Administrativo, es decir, no se trata de que una éste subordinada a la otra, por el contrario ambas tienen particularidades que las diferencian comenzando por la función de cada una, siendo que en el en el Derecho Penal se asegura la paz social a través de la represión de conductas que la quebranten, mientras que el Derecho Administrativo Sancionador, por tratarse de Derecho Administrativo tiene a su cargo la organización del Estado a través del principio de inocencia se le otorga a los administrados la posibilidad de estar protegidos de la potestad del Estado de imponer sanciones ya que la presunción de inocencia asegura a las personas que no serán consideradas culpables, mientras una sentencia firme no determine lo contrario.

2.1.2. A nivel nacional:

Oswaldo Alberto Ordóñez Alcántara (2011). **“El debido Procedimiento Administrativo en los Organismos Reguladores”**, tesis presentada en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos para optar el Grado Académico de Magíster en Derecho Civil y Comercial.

La parte central del trabajo consiste en contrastar las demandadas contencioso administrativas promovidas por los administrados y los fundamentos de la administración pública, de ese modo efectuar así una crítica sobre la idoneidad de los procedimientos de la administración pública en servicios públicos, respondiendo a la pregunta de si ésta debe ser modificada por las reiteradas denuncias sobre violaciones del derecho al debido proceso en sede administrativa, llegando a la conclusión de que es necesario vincular los derechos humanos con la práctica de la Teoría de la Regulación y las nuevas tendencias económicas, finalmente se precisa que el debido proceso a que tienen derecho los usuarios, no sólo es un principio procesal, con rango constitucional, sino un derecho

básico elevado a la categoría de derecho humano, que debe ser acatado indispensablemente por la Administración pública.

- Héctor Fidel Rojas Rodríguez (2014). **“Los principios constitucionales limitadores del Ius Puniendi ¿Qué límites rigen el Derecho Administrativo Sancionador en el Perú?”**, tesis presentada en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Derecho con Mención en Derecho Penal.

La investigación analiza el ordenamiento sancionador público en el Perú, poniendo en evidencia algunos problemas y limitaciones que lo aquejan, en cuanto a la aplicación respetuosa de las garantías que rigen, desde la Constitución, para toda norma sancionadora. En particular, se analiza la problemática que afecta a una manifestación de ese ordenamiento sancionador público, el Derecho Administrativo Sancionador peruano, siendo las principales conclusiones de la investigación: Que los límites constitucionales al ius puniendi se irradian con distintos matices a las distintas manifestaciones de ese poder sancionador público. En ese sentido, el Derecho penal, por su especial desarrollo dogmático, ha profundizado en su estudio y en los alcances que tales limitaciones tienen de cara a la aplicación de la sanción en un Estado Social y Democrático de Derecho. Es válida la aseveración de que no se puede aplicar los límites constitucionales del ius puniendi desarrollados en el Derecho Penal, al Derecho Administrativo Sancionador en bloque, sino que deben ser objeto de matices, pero se resalta que más allá de declaraciones retóricas o la repetición de enunciados importados de la jurisprudencia extranjera, lo que realmente interesa, es proyectar real y efectivamente las garantías constitucionales del Ius Puniendi al Derecho Administrativo Sancionador.

- Linda Lucía Mejía Aguilar (2017). **“La Observancia de las Garantías del Debido Proceso en el Procedimiento Administrativo Sancionador en el Distrito Fiscal de Huánuco - 2015”**, tesis presentada en la Universidad de Huánuco para la obtención del grado académico de Abogado.

La investigación se desarrolla en observancia a las garantías del debido proceso en el procedimiento administrativo sancionador en el distrito fiscal de Huánuco durante el año 2015, en cuanto al escenario administrativo debido procedimiento, por parte de la Administración Pública, se aborda el tema de vulneración de derechos fundamentales de los administrados sometidos al procedimiento sancionador, pues el desarrollo acarrea directamente la afectación de los derechos de los administrados, siendo la principal conclusión arribada, que la Administración Pública no cumple con desarrollar los procedimientos administrativos sancionadores observando el principio del debido proceso o del debido procedimiento y las garantías que contiene, evidenciándose así una clara infracción al marco normativo establecido y a los derechos fundamentales de los administrados de la ciudad de Huánuco.

- Jhon Henry Tejada Tantalean (2018). **“El procedimiento administrativo sancionador y la vulneración de derechos del ciudadano en la Sub Gerencia de Fiscalización, Control y Sanción Administrativa Municipal de la Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo, durante el año 2017”**, tesis presentada en la Universidad Cesar Vallejo, para optar el grado académico de maestro en Gestión Pública.

La investigación se centra en determinar la relación entre el procedimiento administrativo sancionador y la vulneración de derechos del ciudadano en la Sub

Gerencia de Fiscalización, Control y Sanción Administrativa Municipal de la Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo, durante el año 2017. Siendo que la investigación preliminar resalta que los procedimientos administrativos son un conjunto o sistema de reglas que rigen los municipios para su administración. Estos procedimientos están destinados a establecer la eficiencia, la coherencia y la responsabilidad en cada una de sus actividades, estableciendo que los procedimientos administrativos son de gran importancia porque ayudan a establecer la legitimidad de la acción de gestión al garantizar que la aplicación de las reglas y decisiones se realice de manera objetiva, justa y coherente, concluyéndose en base a ello, que existe relación entre el procedimiento administrativo sancionador y la vulneración de derechos del ciudadano en la Sub Gerencia de Fiscalización, Control y Sanción Administrativa Municipal de la Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo, durante el año 2017.

- Josselin Dafne Gonzales Baldeon (2017). **“La Vulneración del debido procedimiento de los administrados en el Procedimiento Administrativo Sancionador, según el Decreto Legislativo 1272, en la Municipalidad de Chacabuco”**. Tesis presentada en la Universidad Cesar Vallejo para obtener el título profesional de abogada.

El trabajo de investigación se desarrolló con el fin de analizar y determinar la vulneración del debido procedimiento de los administrados en los procedimientos administrativos sancionadores, quienes se ven afectados por la falta de notificación, la falta de la separación de la fase instructora y resolutoria, la decisión motivada de los actos administrativos que emite la Administración Pública en los procedimientos sancionadores, que son iniciados de oficio o por denuncias, determinándose que la vulneración del debido procedimiento de los administrados en el procedimiento

administrativo sancionador, afecta las garantías mínimas que el Estado le confiere a los administrados frente a las arbitrariedades; y ante ello lo único que otorga como solución legal es presentar recursos impugnatorios que carecen de efectividad ya que al presentarlos no resarce el daño causado por la afectación del derecho al debido procedimiento, y con ello solo se incurre abusivamente en la Potestad Sancionadora que la ley le ha conferido a la Municipalidad distrital de Chaclacayo, al no ejercer conforme al ordenamiento jurídico vigente, garantizando el cumplimiento y respeto de los derechos de los administrados.

- Madeleyne Marcelina Surco Paucar (2018). “**El Procedimiento Administrativo Sancionador y la Vulneración de los Principios Constitucionales**”, tesis presentada en la Universidad Autónoma del Perú, para la obtención del Título de Abogada.

El trabajo de investigación tiene como objetivo determinar de qué manera las normas del procedimiento sancionador del Servicio de Administración Tributaria - SAT aplican los principios de legalidad, debido proceso, proporcionalidad. En específico se investiga la aplicación del procedimiento sancionador del Servicio de Administración Tributaria y la necesidad de aplicar de manera efectiva los principios limitadores del procedimiento administrativo, regulados en la Ley N°27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, apoyado de los lineamientos constitucionales que le otorgan legitimidad, pero a la vez están ligados al respeto de los otros derechos fundamentales que derivan de ella, siendo el resultado obtenido que el 66.66% de la muestra entrevistada, tiene una percepción negativa, considera que el Servicio de Administración Tributaria no brinda la tutela al administrado en los procedimientos sancionadores y por ende vulnera el principio constitucional del debido proceso, determinando asimismo que los resultados obtenidos se respaldan con la doctrina, toda vez que el debido proceso no solo tiene

ámbito en lo jurisdiccional, sino también en sede administrativa y al conjunto de requisitos que deben observar las instancias procesales.

- Juana Vidal Paroy (2017), **“Procedimientos administrativos y su influencia en los actos administrativos en los trabajadores del Decreto Legislativo 276 del Gobierno Regional de Ancash, 2017”**, tesis presentada en la Universidad Cesar Vallejo, para obtener el grado académico de maestra en Gestión Pública.

La investigación, tiene como objeto general determinar la influencia de los procedimientos administrativos en los actos administrativos en los trabajadores del Decreto Legislativo 276 del Gobierno Regional de Ancash, 2017; considerando que la administración pública y el derecho administrativo se encuentran íntimamente relacionados, Concluyendo que los procedimientos administrativos influyen en los actos administrativos en los trabajadores del Decreto Legislativo 276 del Gobierno Regional de Ancash, 2017, por tanto, se asume que un procedimiento administrativo poco eficiente dará resultado a la emisión de un acto administrativo con causales de nulidad.

2.2. MARCO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACION

Con la finalidad de alcanzar los objetivos, en este Punto del Trabajo de investigación se hará referencia a los conceptos básicos que se utilizarán para comprender el presente trabajo:

2.2.1. PRINCIPIO

Principio, según el Diccionario de la Real Academia Española está definido como: base, razón fundamental sobre la cual se procede discuriendo en cualquier materia.

Un principio es una aspiración, es una guía, un indicador, es la orientación central de un sistema (Machicado, 2013).

2.2.2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Es el conjunto de organismos a cargo de la función administrativa (Morón, 2017, pág. 24).

Según Mario Alva Matteucci Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú:

“La Administración Pública es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos ex profeso” (Alva, 2009)

2.2.3. MUNICIPIO

Es la entidad social integrada por tres elementos inseparables como la población, el territorio y el poder municipal (capacidad de autogobierno). No puede concebirse un municipio sin la concurrencia de una población, asentada en un territorio determinado y con una autoridad común a todos sus habitantes (Malláp, 2013, pág. 9).

2.2.4. MUNICIPALIDAD

Es la institución que en representación del municipio cumple la función de gobierno y administración, con la finalidad de lograr el desarrollo de su circunscripción y satisfacer las necesidades elementales de los vecinos (Malláp, 2013, pág. 9).

Según Beatriz Merino en el Informe Defensoría N° 133 refiere que “Las municipalidades son los órganos de gobierno local llamados a promover el desarrollo en

su comunidad y prestar servicios básicos a las personas que habitan en sus circunscripciones geográficas” (Merino, 2008, pág. 7).

2.2.5. AUTONOMIA MUNICIPAL

La Constitución Política establece que el gobierno estatal es compartido por el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales. Respecto a las municipalidades, el artículo 194° de la Constitución Política señala que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de Gobierno Local y que por ello tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Asimismo, formando un bloque de constitucionalidad con el Texto Constitucional, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades prescribe que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico (Merino, 2008, pág. 39)

Asimismo, la autonomía municipal, como refiere Luciano Parejo (2003), está directamente relacionada con el cumplimiento de las funciones administrativas que han sido asignadas al Gobierno Local. En esa medida, dicha autonomía comparte los objetivos de las funciones y responsabilidades que deben realizar los municipios, las que se pueden llevar a cabo con la participación o colaboración de los administrados (pág. 26).

2.2.6. ORDENANZA MUNICIPAL

La ordenanza es una norma de carácter general, abstracta y obligatoria dentro del territorio sobre el cual ejerce jurisdicción la municipalidad y en las materias de su competencia. Es la norma de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal y tiene

rango de ley, de conformidad con el inc. 4 del art. 200 de la Constitución (Malláp, 2013, pág. 260).

Al respecto el Artículo 40° de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades define lo siguiente:

ARTÍCULO 40.- ORDENANZAS

“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 (...)”.

2.2.7. RANGO DE LEY DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

Dentro de nuestro sistema jurídico, las ordenanzas son verdaderas leyes, que se diferencian de las leyes ordinarias no por el principio de jerarquía sino por el de competencia. Como explica Fernández Segado:

“Todas estas normas tienen idéntica jerarquía, pues todas ellas tienen rango de ley. La delimitación de unas y otras habrá de atender por consiguiente al principio de competencia. La competencia supone la atribución de un órgano de un poder normativo que, por lo general, deriva de una reserva material. La unión del principio de competencia a la reserva material excluye la aplicación del criterio jerárquico. El principio de competencia supone siempre un criterio de atribución. La relación competencial entre dos normas legales (por ejemplo, y por lo que ahora interesa, la ley del Estado y la ley u Ordenanza Municipal) parte del desarrollo de ambas normas sobre un ámbito material de validez diferente. Y es que la autonomía política de las Municipalidades entraña que estas

asuman competencia normativa sobre unos determinados ámbitos materiales de lo que, consecuentemente, queda marginado el Estado” (Fernandez, 1997, pág. 185).

2.2.8. RESOLUCION ADMINISTRATIVA

La resolución es el acto administrativo que pone fin al procedimiento administrativo, decidiendo todas las cuestiones que en el mismo se susciten (Guías Jurídicas, s.f.).

Al respecto, el segundo y tercer párrafo del artículo 39° de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades refiere lo siguiente:

“ARTÍCULO 39.- NORMAS MUNICIPALES

(...)

El alcalde ejerce las funciones ejecutivas de gobierno señaladas en la presente ley mediante decretos de alcaldía. Por resoluciones de alcaldía resuelve los asuntos administrativos a su cargo.

Las gerencias resuelven los aspectos administrativos a su cargo a través de resoluciones y directivas”.

En esa misma línea el artículo 43° de la precitada norma menciona lo siguiente:

“ARTÍCULO 43.- RESOLUCIONES DE ALCALDÍA

Las resoluciones de alcaldía aprueban y resuelven los asuntos de carácter administrativo”.

2.2.9. ADMINISTRADOS

Según el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017) se considera administrado a la Persona natural o jurídica que, cualquiera sea su calificación o situación procedimental, participa en el procedimiento administrativo al recurrir a la administración pública iniciándolo mediante una petición para que se le declare o reconozca un derecho

emanado de la Ley o para fijar una posición legítima contraria frente a una decisión o acto administrativo que la perjudique.

2.2.10. AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

Es el agente de las entidades que bajo cualquier régimen jurídico y ejerciendo potestades públicas conduce el inicio, instrucción, sustanciación, resolución y ejecución, o que de otro modo participan en la gestión de los procedimientos administrativos. Viene a ser la autoridad o gobernante que puede promover de oficio el procedimiento administrativo e, inclusive, resolver (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017).

2.3. MARCO TEORICO DE LA INVESTIGACION

2.3.1. EL GARANTISMO

El Garantismo es una ideología jurídica, es decir, una forma de representar, comprender, interpretar y explicar el derecho. Su difusión se debe sobre todo a la obra de Luigi Ferrajoli, quien a partir de 1989 ha construido una completa y muy estructurada teoría del Garantismo penal. En sus trabajos posteriores a esa fecha Ferrajoli ha ampliado su teoría para conformar una especie de teoría general del Garantismo, la cual ha vinculado estrechamente con la teoría del Estado constitucional (desde el punto de vista normativo) y con el llamado neoconstitucionalismo (Carbonell, 2009).

Esta corriente de pensamiento, nacida en el seno de la Ilustración italiana que proporcionó a Estados modernos, ideas sustanciales para transformar el procedimiento judicial y suavizar la ejecución de la pena. Involucra al principio de legalidad, surgido para impedir la arbitrariedad del poder, con mecanismos que comprendieron la averiguación de la verdad a través de la oficialidad, la imparcialidad, la prontitud y la publicidad, como también la supresión de los castigos crueles y la proporcionalidad entre el delito y la pena. En la última parte del siglo XX el concepto trascendió el marco específico de la criminología, el derecho penal y la filosofía jurídica, para canalizar un programa

alternativo a los condicionamientos de mercado con los que funciona el Estado de derecho bajo la égida del neoliberalismo. La concepción de limitaciones a las arbitrariedades del Estado despótico que caracterizaron la emergencia del garantismo, se expandieron así hacia cualquier forma de ejercicio del poder (pública o privada), para colocar al derecho como garantía de los más débiles frente a los más poderosos (Marisa Miranda & Gustavo Vallejo , s.f.).

Entonces, una de las principales ideas del garantismo es la desconfianza hacia todo tipo de poder, público o privado, de alcance nacional o internacional. El garantismo no se hace falsas ilusiones acerca de la existencia de poderes buenos, que den cumplimiento espontáneo a los derechos y prefiere verlos limitados siempre, sujetos a vínculos jurídicos que los acoten y que preserven los derechos subjetivos, sobre todo si tienen carácter de derechos fundamentales.

La principal acepción desarrollada por el garantismo es que del poder se debe esperar siempre un potencial abuso que es preciso neutralizar haciendo del derecho un sistema de garantías, de límites y vínculos al poder para la tutela de los derechos, teoría de la que parte nuestra investigación, pues ante el inicio del procedimiento sancionador se deberán activar las garantías mínimas que permitan a los administrados poder defenderse del ius puniendi del Estado, teoría que defiende el garantismo.

2.3.2. DEBIDO PROCESO

Conocido también como debido proceso legal (Due Process of Law, en la terminología anglosajona), proceso justo o simplemente debido proceso, se trata, como dice Ticona Postigo (1998), del derecho humano o fundamental que tiene toda persona, el cual le faculta a exigir del Estado un juzgamiento imparcial, justo ante un juez responsable, competente e independiente, y con todas las garantías aplicables al caso, en

la medida que se entiende que el Estado no sólo está obligado a proveer la prestación jurisdiccional sino también a proveerle bajo término las garantías mínimas que le aseguren al incurso en el proceso tal juzgamiento imparcial y por consiguiente, es un derecho esencial que tiene no sólo un contenido procesal y constitucional, sino también un contenido humano de acceder libre y permanentemente a un sistema judicial imparcial. El debido proceso, en otras palabras, es “el cumplimiento de todas las garantías y todas las normas de orden público que debían aplicarse al caso que se trate. Es llevar el proceso judicial de acuerdo a Derecho” (Rubio, 1996, pág. 55).

Según Landa Arroyo, el debido proceso es un derecho humano abierto de naturaleza procesal y alcances generales, que busca resolver de forma justa las controversias que se presentan ante las autoridades judiciales. Se considera un derecho “contingente” pues comprende una serie de garantías formales y materiales. Como tal, carece de un ámbito constitucionalmente protegido de manera autónoma, de modo que su lesión se produce cuando se afecta cualquiera de los derechos que consagra, y no uno de manera específica (Landa, 2012, pág. 16).

En palabras de Cortez, el debido proceso constituye un principio derecho que garantiza que todas las personas puedan pretender la defensa de sus derechos, la solución de sus controversias y la aclaración de alguna incertidumbre jurídica a través de un proceso dotado de garantías mínimas (formales y sustantivas). En tal sentido, el debido proceso se define como la regulación jurídica que, de manera previa, limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de las personas, de modo que ninguna actuación de la autoridad jurisdiccional dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentre sujeta al procedimiento señalado en la ley (Cortez, 2012, pág. 183).

A nivel normativo, el numeral 3) del Artículo 139° de la Constitución Política del Perú (en adelante CPP) precisa que el debido proceso constituye un principio de la función jurisdiccional. Es decir, es un parámetro o criterio rector que debe ser observado por las autoridades que ejercen la función jurisdiccional como las autoridades del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Comunidades Nativas y Campesinas, Fuero Militar, Arbitral y Electoral. De conformidad con lo establecido en los Artículos 139°, 149°, 178° y 202° de la Constitución Política del Perú, las autoridades mencionadas ejercen función jurisdiccional.

Por otro lado el Tribunal Constitucional señala que el debido proceso tiene un contenido complejo pues no solo se encuentra conformado por las garantías reconocidas expresamente en las normas jurídicas, sino también por aquellas que se deriven del principio derecho de dignidad de la persona humana y que resulten esenciales para que el proceso pueda cumplir con su finalidad (Sentencia recaída en el Expediente N° 0023-2005-PI/TC, 27 de noviembre del 2005 fundamento jurídico 42).

2.3.3. APLICACIÓN DEL DEBIDO PROCESO EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

La observancia del debido proceso no se limita a las formalidades propias de un procedimiento judicial, pues lo que procura este derecho es el cumplimiento de los requisitos, garantías y normas de orden público que deben encontrarse presentes en todos los procedimientos, sean judiciales o no, a fin de que las personas puedan defender adecuadamente sus derechos ante cualquier actuación u omisión de los órganos estatales (Landa, 2012, pág. 17).

Según Morales (2014):

El debido proceso en actuaciones administrativas nos remite a un sistema de garantías cuya finalidad es proteger los derechos de los ciudadanos frente a las

actuaciones del Estado y, a su vez, limitar y controlar el poder que este ejerce, para que se obtengan decisiones justas conforme a las normas que regulan la materia relacionada.

En esa línea, el Tribunal Constitucional peruano considera que el derecho al debido proceso reconocido en el Numeral 3 del Artículo 139° de la CPP, no solo tiene una dimensión estrictamente jurisdiccional, sino que se extiende también al procedimiento administrativo (Sentencia recaída en el Expediente N° 03741-2004-AA/TC del 14 de noviembre de 2005, fundamento jurídico 18).

Asimismo a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 8495-2006-PA/TC el Tribunal Constitucional menciona lo siguiente:

“El fundamento principal por el que se habla de un debido proceso administrativo encuentra sustento en el hecho de que tanto la administración como la jurisdicción están indiscutiblemente vinculadas a la Carta Magna, de modo que si ésta resuelve sobre asuntos de interés del administrado, y lo hace mediante procedimientos internos, no existe razón alguna para desconocer las categorías invocables ante el órgano jurisdiccional.” (Sentencia recaída en el Expediente N° 8495-2006-PA/TC del 7 de agosto de 2008, fundamento jurídico 33).

Como se ha visto, la jurisprudencia sostiene que el debido proceso no solo constituye un principio aplicable a quienes ejercen función jurisdiccional, sino también un derecho fundamental. Esta postura resulta acorde con lo establecido en diversos tratados, en los cuales se reconoce al debido proceso como un derecho humano. Al respecto, puede verse:

Declaración Universal de los Derechos Humanos:

Artículo 10:

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la

determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

Artículo 18 - Derecho de justicia

Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

Artículo 14

Derecho a la igualdad ante la ley; el derecho a la presunción de inocencia hasta que se pruebe la culpabilidad y a un juicio justo y público por un tribunal imparcial.

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;*
- b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;*
- c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;*

d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

Así, entonces es necesario mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sostiene que el conjunto de garantías que conforman el debido proceso debe ser observado por cualquier autoridad administrativa que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas, tal como estableció en el caso Tribunal Constitucional vs. Perú:

“De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir,

que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana”. (Caso Tribunal Constitucional vs. Perú, Sentencia del 31 de enero de 2001, párrafo N° 71).

Es así que el derecho al debido proceso se extiende a los procedimientos administrativos sancionatorios, y que toda entidad pública se encuentra obligada a respetar.

2.3.4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El profesor español Nevado-Batalla (2002) señala que: “El procedimiento administrativo supone la ordenación de una serie de actos cuyos efectos jurídicos están vinculados entre sí para la producción de una decisión administrativa expresada formalmente en un acto”, siguiendo esta línea la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 (en adelante LPAG - Ley N° 27444) ha definido, en su artículo 29, al procedimiento administrativo como el 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 Guzmán Napuri (2019) el procedimiento administrativo es por definición un proceso cognitivo, pues implica una toma de decisión fundada en un análisis previo, tras

el cual se emite un acto administrativo. El procedimiento administrativo no implica entonces la generación de una declaración de voluntad, dado que esta última se encuentra limitada por el principio de legalidad. (p. 05)

Según Eduardo Ortiz, citado por Rojas (2011) el procedimiento administrativo, “es el conjunto de actos preparatorios concatenados según un orden cronológico y funcional, para verificar la existencia de la necesidad pública a satisfacer y de los hechos que lo crean, así como para oír a los posibles afectados y voceros de intereses conexos, tanto públicos como privados, especialmente estos últimos, con el fin de conformar la decisión en la forma que mejor los armonice con el fin público a cumplir” (pág. 45).

Al respecto, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de la Guía sobre la aplicación del Principio - Derecho del Debido Proceso en los procedimientos administrativos (2013) refiere que “El debido procedimiento administrativo constituye un principio - derecho que concede a los administrados derechos y garantías implícitos a un procedimiento regular y justo. Este principio - derecho debe ser observado por la Administración Pública en la tramitación de los procedimientos administrativos que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción” (pág. 15).

2.3.4.1. EL PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, enumera los principios del debido procedimiento, regulando en su numeral 1) inc. 1.2. el Principio del debido procedimiento administrativo que a su vez menciona las garantías y derechos esenciales que debe poseer el procedimiento administrativo como son: El derechos a ser notificado; 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 afecten los derechos o intereses de los administrados. Tales derechos y garantías deben ser entendidas de modo enunciativo más no limitativo, tal como dispone la precitada norma, por lo que, procedemos a desarrollar los principales derechos que comprende el debido procedimiento administrativo

A) DERECHO A EXPONER ARGUMENTOS (DERECHO A SER OÍDO)

Una de sus manifestaciones principales de este Derecho es la posibilidad de informar ante las autoridades administrativas de manera concreta, verbal y preferentemente pública, las alegaciones conclusivas sobre la forma como la prueba actuada abona en nuestro favor o desestima las de la otra parte, el sentido en que la norma se aplica al caso y la forma como los hechos aprobados demandan la aplicación de determinada norma (Morón, 2017, pág. 82).

La posición constitucional de este derecho es la siguiente:

- El derecho al debido proceso administrativo contiene el derecho a exponer oralmente ante las autoridades sus alegatos y, por tanto, existe la obligación de concederlo cuando sea solicitado en la debida forma por los administrados concernidos.
- El reconocimiento del derecho fundamental a exponer oralmente ante las autoridades, determina la necesidad de respetar algunas garantías fundamentales vinculadas, tales como el derecho a contar con tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa, esto es, el plazo razonable entre la fecha de citación para el acto oral y el de su realización, que previamente se le permita el acceso al expediente y le hayan notificado de todos los actuados y escritos en el caso.

- Este derecho no es absoluto, en términos que su actuación deba producirse necesariamente con solo pedirlo, sino que la autoridad puede decidir bajo su responsabilidad denegar este derecho pero únicamente cuando existan razones objetivas y debidamente motivadas para ello (por ejemplo, si el pedido fuera manifiestamente dilatorio). Por tanto, no podrá ser denegado un pedido de informe oral, por la “sola invocación al análisis de lo actuado y ala materia en discusión”.

B) DERECHO A OFRECER Y PRODUCIR PRUEBAS

Consiste en el derecho a presentar material probatorio, a exigir que la Administración produzca y actué los ofrecidos por el administrado en tiempo hábil, y a contradecir aquellos que otro administrado o la Administración consideren relevante para resolver el asunto. Complementariamente, implica la facultad de controlar el ofrecimiento y la producción de la prueba tanto la suya, como la de la propia Administración y a contestarla oportunamente, cuando ello convenga a sus intereses (Morón, 2017, pág. 83).

C) DERECHO A OBTENER UNA DECISIÓN MOTIVADA Y FUNDADA EN DERECHO

Consiste en el derecho que tienen los administrados a que las decisiones de las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa consideración de los principales argumentos jurídicos y de hecho, así como de las cuestiones propuestas por ellos en tanto hubieren sido pertinentes a la solución del caso. No significa que la Administración quede obligada a considerar en sus decisiones todos los argumentos expuestos o desarrollados por los administrados, sino solo aquellos cuya importancia y congruencia con la causa, tengan relación de causalidad con el asunto y la decisión a emitirse (Morón, 2017, pág. 83).

D) DERECHO A QUE ESA DECISIÓN MOTIVADA Y FUNDADA EN DERECHO SEA EMITIDA EN UN PLAZO RAZONABLE

El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas es plenamente aplicable también a los procedimientos administrativos, por lo que el exceso de plazo constituye una afectación a este derecho fundamental y debe conducir como consecuencia la nulidad o cancelación del procedimiento administrativo así seguido. Es el sustento por lo que, por ejemplo, ahora el procedimiento sancionador de duración excesiva debe caducar.

Los criterios para apreciar si la duración de un proceso es o no razonable, deben ser: la complejidad del asunto, el comportamiento del administrado, la forma en que el asunto ha sido llevada por las autoridades administrativas (es decir, lo que ordinariamente demora en resolver ese tipo de procesos); y, las consecuencias dañosas que efectivamente la demora produce a las partes (Morón, 2017, pág. 84).

E) DERECHO A PRESENTAR ALEGATOS COMPLEMENTARIOS

El derecho de los administrados a presentar alegatos es una facultad natural en todo procedimiento, en particular en aquellos que sean gravosos para el administrado. Lo importante es que este derecho ahora permite “complementar” alegaciones, es decir, que no se puede organizar un procedimiento en el que el administrado pueda presentar descargos o alegaciones en una única oportunidad, y menos aún, que la autoridad pueda precluir la presentación de alegaciones a una determinada fecha luego de lo cual podría entenderse que queda liberada de analizarlos. Es consecuencia natural que este derecho se pueda ejercer en tanto el procedimiento no haya concluido mediante resolución final.

Como se puede colegir, la violación de las normas sustantivas y formales establecidas en el procedimiento para garantizar el debido procedimiento, no es

subsanales, ni en sede administrativa ni en sede judicial, por el contrario, deriva en una causal de nulidad del acto administrativo así emitido (Morón, 2017, pág. 85).

2.3.4.2. FINALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La LPAG - Ley N° 27444, precisa a través del artículo III de su Título Preliminar que, la LPAG 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. En base a tal definición se diferencia tres finalidades del Procedimiento administrativo, “es así que, busca, primero, la «protección del interés general»; segundo, que ello se haga «garantizando los derechos e intereses de los administrados», y tercero, que ambos fines se logren «con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general»” (Brewer, 2011).

Por su lado Santamaría Pastor, citado por Guzmán (2019) señala que la finalidad del procedimiento administrativo es “constituir una garantía de los derechos de los administrados haciendo efectivo en particular el derecho de petición administrativa y es que el procedimiento administrativo es la reacción del estado liberal de derecho ante la existencia de potestades autoritarias de la administración”. En mérito de concepciones provenientes de respeto por los derechos fundamentales y el sometimiento de la administración a la Ley, componentes a su vez del estado de Derecho (Guzman, 2019, pág. 6).

Pero a la vez, según García de Enterría y Fernández, el procedimiento administrativo debe asegurar la satisfacción del interés general (Eduardo Garcia & Tomas Fernandez, 2000, pág. 437). Dentro de esta lógica, se incluyen principios como el de verdad material, eficacia o informalismo, así como conceptos tan importantes como los

de simplificación administrativa, el impulso de oficio, oficialidad de la prueba y la participación de los administrados en el procedimiento y en la toma de decisiones por parte de la autoridad administrativa (Guzman, 2019, pág. 6).

2.3.4.3. SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Los sujetos que intervienen en el procedimiento administrativo son los administrados y la autoridad administrativa. Ambos son parte en tanto interactúan en el procedimiento a fin de obtener un resultado, los administrados en términos de interés personal y la administración pública al amparo, del denominado interés general, lo mencionado está directamente relacionado con lo dispuesto por el artículo 61^{1º} del TUO de la LPAG, Ley N° 27444.

Por su parte Morón Urbina (2017) menciona que:

“Por la estructura natural del procedimiento administrativo concurren dos sujetos para la formación de la voluntad administrativa: un interesado denominado técnicamente ‘administrado’ y la Administración Pública representada por la ‘Autoridad’. Es importante resaltar que el procedimiento administrativo no se forma por la existencia de un conflicto de intereses entre lo público y lo privado, ni por un litigio como acontece en el proceso judicial, sino por un desarrollo unitario de los intereses de ambos sujetos, dirigido a la formación de la voluntad pública, donde participan los administrados” (págs. 463-464).

¹ **“Artículo 61° Sujetos del procedimiento.**

Para los efectos del cumplimiento de las disposiciones del Derecho Administrativo, se entiende por sujetos del procedimiento a:

1. Administrados: la persona natural o jurídica que, cualquiera sea su calificación o situación procedimental, participa en el procedimiento administrativo. Cuando una entidad interviene en un procedimiento como administrado, se somete a las normas que lo disciplinan en igualdad de facultades y deberes que los demás administrados.
2. Autoridad administrativa: el agente de las entidades que bajo cualquier régimen jurídico, y ejerciendo potestades públicas conducen el inicio, la instrucción, la sustanciación, la resolución, la ejecución, o que de otro modo participan en la gestión de los procedimientos administrativos”.

A continuación, cabe desarrollar ambos conceptos a efecto de entender el rol que cumplen los administrados y la autoridad administrativa dentro del procedimiento administrativo:

- LOS ADMINISTRADOS:

Guzmán (2019) señala que “el administrado es la persona natural o jurídica que, cualquiera sea su calificación o situación procedimental, participa en el procedimiento administrativo. Para que una persona pueda ser considerada administrado, se debe encontrar en una relación de subordinación respecto a la administración y bajo su tutela en una situación jurídica determinada. Asimismo, se requiere la existencia de un interés por parte del administrado, lo cual lo convierte en protagonista del procedimiento”. (p.15)

Por su lado, García Trevijano (1991), señala que el concepto “administrado” involucra a todo sujeto de derecho sin distinción de su calidad de persona jurídica o natural, pública o privada, o según actúe con personería propia o no que se encuentre en relación de subordinación respecto de la Administración Pública. (Pág. 502)

Al respecto, el TUO de la LPAG - Ley N° 27444, señala el contenido del concepto administrado a través de su artículo 62°:

“Se consideran administrados respecto de algún procedimiento administrativo concreto:

- 1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*
- 2. Aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento, posean derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por la decisión a adoptarse”.*

- LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

La autoridad administrativa, al interior de un procedimiento “es el agente de las entidades que bajo cualquier régimen jurídico, ejercen potestades públicas y conducen el inicio, la instrucción, la sustanciación, la resolución, la ejecución, o que de otro modo participan en la gestación de los procedimientos administrativos” (Guzman, 2019, pág. 15).

Según el TUO de la LPAG – Ley N° 27444, la autoridad administrativa se manifiesta a través de la competencia administrativa, definido por su artículo 72° en los siguientes términos:

“Fuente de competencia administrativa

72.1 La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan.

72.2 Toda entidad es competente para realizar las tareas materiales internas necesarias para el eficiente cumplimiento de su misión y objetivos, así como para la distribución de las atribuciones que se encuentren comprendidas dentro de su competencia”.

La competencia es la facultad para decidir válidamente sobre determinadas materias, adquirida por un organismo administrativo y que solo puede tener por fundamento la Constitución o la ley. Es la Constitución y la ley orgánica, en el caso de los organismos constitucionalmente creados, y en los demás casos, la ley ordinaria, las únicas vías jurídicas para crear la competencia de un organismo o entidad pública (...). (Morón, 2017, pág. 499).

Habiéndose entonces, identificado los sujetos que intervienen en el Procedimiento Administrativo, cabe resaltar que esta relación existente entre el administrado y la autoridad administrativa, tal como señala Gonzales Pérez, “no es de coordinación, sino de subordinación del administrado frente a la Administración que actúa con su necesaria supremacía, ejerciendo ius imperium en resguardo del interés público” (Gonzalez, 1964, pág. 243).

2.3.4.4. FORMAS DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo es iniciado por aquel acto jurídico al que el sistema jurídico le da el carácter de activar la función pública, produciendo una sucesión ordenada y sistemática de trámites dirigidos a obtener una decisión de la autoridad. Los actos jurídicos a los cuales se les da esta virtualidad, o bien son actos de la autoridad (procedimientos de oficio) o actos de los particulares (peticiones en general), pero en cualquiera de los supuestos sirve para fijar los límites del objeto del procedimiento (Morón, 2017, pág. 595).

Tal como desarrolla la doctrina y la legislación el procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio o a instancia del administrado, por lo que procedemos a desarrollar tales supuestos:

2.3.4.4.1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE OFICIO

Con la denominación de procedimiento administrativo de oficio nos referimos en palabras de Morón Urbina (2017) a aquel promovido por una decisión de actuación propia de las autoridades públicas competentes, cumpliendo su deber de oficialidad o principio inquisitivo inherente a la función pública con el objetivo de tutelar el interés

público, realizar una actividad investigadora, inspectora, sancionadora o satisfacer una necesidad propia de la Administración(...). (Morón, 2017, págs. 597-598).

La iniciación de oficio es la modalidad aplicable en general a los procedimientos cuya resolución puede generar consecuencias negativas a sus destinatarios (Santamaría, 2000, pág. 75), puesto que resulta imposible que se genere ello a partir de una petición de un administrado, incluso si es el resultado de una denuncia. Sin embargo, la Ley no impide su uso en procedimientos cuyo resultado pueda resultar favorable a los destinatarios del acto administrativo en cuestión (Guzman, 2019, pág. 08).

La existencia de procedimientos de oficio se justifica considerando que existe actos administrativos que la Administración debe emitir sin la participación de los administrados, e incluso, en contra de su voluntad puesto que los efectos de los mismos pueden resultar gravosos. A su vez, la necesidad de la activación del procedimiento por parte de la Administración se justifica en el interés general, que se supone que no siempre concuerda con el interés individual de los particulares. Sin embargo, esta concepción es discutible, toda vez que el interés general se concibe como la sumatoria de los intereses particulares de la colectividad (...) (Guzmán, 2013, pág. 375).

Asimismo, es necesario tener en cuenta que no todo procedimiento administrativo puede ser iniciado de oficio, pues existen actividades que se ejercen únicamente por particulares. Por ello el TUO de la LPAG a través de su artículo 115° de manera concordante con gran parte de la doctrina, establece los supuestos que deben existir en forma alternativa a fin de que pueda iniciarse de oficio un procedimiento administrativo. En esta línea Guzmán Napuri (2013) desarrolla los Supuestos habilitantes para el inicio de oficio de un procedimiento administrativo, señalando los siguientes (pág. 375):

- Disposición de una autoridad superior que la fundamente en ese sentido, la misma que ordena a actuar a quien efectivamente inicia el procedimiento, que es una autoridad de inferior jerarquía. Debe entenderse entonces que es la autoridad superior la que se encontraría directamente facultada para ordenar la iniciación del procedimiento de oficio.

- Una motivación basada en el cumplimiento de un deber legal, el mismo que debe estar claramente establecido en el ordenamiento jurídico. La ley explicita este requisito como si fuese alternativo. No obstante ello, y al amparo del principio de legalidad, este requisito debería ser concurrente a cualquiera de los otros dos y no alternativo. La competencia para iniciar procedimientos de oficio debe establecerse inequívocamente en la Ley, máxime si los mismos pueden generar consecuencias gravosas para el administrado.

- El mérito de una denuncia, que consiste en la comunicación a la administración de hechos que la misma debe conocer en cumplimiento de sus funciones y cuando los mismos afectan el ordenamiento jurídico. La denuncia implica la iniciación de un proceso de oficio a instancia de un administrado, por lo cual posee una naturaleza híbrida. A la denuncia hacemos referencia con mayor amplitud más adelante, dada su naturaleza más bien híbrida pues constituye un mecanismo para la iniciación de un procedimiento de oficio a instancia de un particular.

2.3.4.4.2. EL PROCEDIMIENTO INICIADO A INSTANCIA DE PARTE

El procedimiento administrativo también puede iniciar a pedido del administrado, tal aseveración se encuentra respaldada por los artículos 117 y 118 del TUO de la LPAG, así como el Derecho de petición contenido en el artículo 2º numeral 20) de la Constitución Política del Estado que consagra el derecho fundamental de petición ante cualquier autoridad pública, al señalar que toda persona tiene derecho:

“A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad. (...)”.

Según Morón Urbina (2017) “El contenido esencial de un derecho está conformado por la libertad que le es reconocida a cualquier persona para formular pedidos escritos a la autoridad competente, y la obligación de la misma de responderle conforme a ley. A estos efectos, la obligación de la autoridad, constitucionalmente, comprende los siguientes deberes secuenciales” (Pág. 606):

- Facilitar los medios para que el ciudadano pueda ejercer el derecho de petición sin trabas absurdas o innecesarias;
- Abstenerse de cualquier forma o modo de sanción al peticionante, por el solo hecho de haber ejercido dicho derecho;
- Admitir y dar el curso correspondiente a la petición, absteniéndose de cualquier forma de traba, suspensión o indefinición sobre el procedimiento;
- Tutelar el derecho de petición del administrado para no perjudicarlo por formalidades;
- Resolver en el plazo señalado por la ley de la materia la petición planteada, ofreciendo la correspondiente fundamentación de la determinación;
- Comunicar al peticionante la decisión adoptada y en caso de no comunicarlo, admitir su sucedáneo: silencio administrativo.

2.3.5. POTESTAD SANCIONADORA

Según el Jurista Español Garrido Fernando, en su Libro Tratado de Derecho Administrativo, refiere respecto a la potestad Sancionadora lo siguiente:

"Así como de la situación de supremacía en que el Estado se encuentra, derivan las potestades administrativas, análogamente de la relación general de sumisión del individuo al Estado, derivan los deberes públicos subjetivos. Son pues, deberes públicos aquellos que se corresponden con el sistema de potestades administrativas y que consisten en una limitación por virtud de la cual un sujeto se ve compelido a una omisión o a una prestación positiva de hacer o dar" (pág. 385).

Para Morón Urbina (2017):

“La Potestad sancionadora implica la disciplina común para toda acción del Estado dirigido a aplicar una sanción administrativa, entendida como un mal infligido a un administrado en ejercicio de la correspondiente potestad administrativa por haber incurrido en una conducta constitutiva de infracción administrativa previamente calificada así por la norma” (pág. 385).

Al respecto, Jorge Danos (1995) refiere que:

“La potestad sancionadora constituye un poder natural o corolario de las competencias otorgadas a la Administración Pública en determinadas materias, principalmente en las referidas a la ordenación y regulación de las actividades en la sociedad. No obstante, en el contexto de un Estado de Derecho, dicha potestad no se ejerce de manera arbitraria sino que se encuentra condicionada al respecto de las disposiciones previstas en la Constitución y los derechos fundamentales de los administrados” (Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador, 2017, pág. 11).

En nuestro ordenamiento se ha venido aceptando pacíficamente la facultad de las entidades administrativas para determinar infracciones y aplicar sanciones en casi todos los sectores de la vida social que son regulados por el Derecho Administrativo. Siendo

ello así, el Capítulo III del Título IV del TUO de la Ley N°27444, regula los principios, reglas, garantías aplicables en el procedimiento administrativo sancionador, y el ámbito de aplicación está delimitado su artículo 247° disponiendo que cualquier entidad goza de atribuciones para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones administrativas.

En sintonía con ello, el párrafo 247.2 del artículo 247 del TUO de la Ley N° 27444 establece que las disposiciones que disciplinan la potestad sancionadora de las entidades públicas, y se encuentran previstas en su Capítulo III, deben aplicarse con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales. Se precisa, además, que dichos procedimientos deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador, no pudiéndose imponer condiciones menos favorables a los administrados.

2.3.6. PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA

El artículo 248° del TUO de la Ley N° 27444 recoge 11 principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora de las entidades públicas, en base de los cuales procederemos a desarrollar el contenido esencial de cada uno de ellos, los mismo que se aplican, de manera adicional, a los principios generales previstos en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General.

2.3.6.1. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El principio de legalidad se encuentra concretizado en el inciso 1 del artículo 248° del TUO de la Ley N° 27444² y encuentra su fundamento normativo primigenio en el

² « **Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa (...)**

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. (...)

texto de la propia Constitución Política del Perú, a través del artículo 2 inciso 24), en los términos de que toda persona tiene derecho:

“A la libertad y a la seguridad personal”. En consecuencia: (...) d. Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley. (...)».

Aun cuando se trata de una previsión enfocada en el ámbito del Derecho Penal, esta disposición también constituye una garantía para el ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito del derecho administrativo (Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador, 2017, pág. 14).

Para Guzmán (2019) hay dos acepciones principales a considerar:

“El principio de legalidad implica, en primer lugar, que la Administración se sujeta a la totalidad del ordenamiento jurídico y en especial, a la Ley. En este orden de ideas, el principio de legalidad es siempre una garantía de la existencia del Estado de Derecho, constituyendo uno de los pilares del mismo. Pero, en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador dicha garantía es especialmente intensa, puesto que se hace referencia de manera directa al rango de ley de la norma que asigna la potestad sancionadora. En segundo lugar, la Administración Pública, a diferencia de los particulares, no goza de la llamada libertad negativa, consagrada en la norma constitucional (nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido a hacer lo que esta no prohíbe) o principio de no coacción, dado que solo puede hacer aquello para lo cual está facultada en forma expresa. La discrecionalidad administrativa, como resultado, ha reducido sustancialmente su existencia, lo cual es consistente con la moderna teoría administrativa, máxime si las facultades otorgadas generan limitaciones a los derechos de los administrados” (págs. 33-34).

En síntesis, conforme afirma Gallardo Castillo (2008) en los Principios de la potestad Sancionadora:

“El principio de legalidad tiene como exigencias específicas: la existencia de una ley (ley scripta); que esta ley sea anterior a la conducta reprochable (ley previa); y, que esta ley incluya preceptos jurídicos con suficiente grado de certeza (lex certa), de manera tal que sea posible prever la responsabilidad y la eventual sanción aplicable a un caso concreto” (pág. 25).

2.3.6.2. EL PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO

La formulación del principio del debido proceso en el escenario del procedimiento administrativo con el nombre de debido procedimiento, fue asumida desde el numeral 1.2, artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, limitándose en este subcapítulo a enfatizar su aplicación a través del inciso 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG³

El debido procedimiento, en materia sancionadora, implica que las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso. En este caso, y dado que la resolución que pueda emitirse tendrá un carácter gravoso, este principio debe ser tomado en su acepción más amplia posible, incluyéndose, para algunos, determinados principios del derecho de defensa en el orden penal (Huapaya, 2005, pág. 188).

³ «Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

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.

(...))»

Así el Tribunal Constitucional, expresa que:

“El principio del debido procedimiento supone, en primer término, que todos los administrados tienen derecho a la existencia de un procedimiento administrativo previo a la producción de las decisiones administrativas que les conciernan. Asimismo, dicho principio implica que la Administración Pública tiene el deber de producir sus decisiones cumpliendo las reglas que conforman el procedimiento, de modo que es flagrantemente violatorio de este principio emitir actos administrativos sin escuchar a los administrados” (Sentencia recaída en el Expediente N° 1628-2003-AA/TC, del 29 de agosto de 2004, fundamento jurídico 6).

Debemos entender entonces, que la incorporación del principio del debido proceso al ámbito sancionador tiene por efecto rechazar la posibilidad que se produzcan sanciones inaudita pars (sanción de plano) sin seguir previamente un procedimiento donde participe el administrado concernido, y, sin que este sea el específicamente diseñado para su producción válida, esto es, el procedimiento sancionador. Vale decir tanto las sanciones de plano, como las sanciones producidas siguiendo un procedimiento distinto al sancionador, están impedidas por este principio. Con ello se reconoce la formalización garantista que este procedimiento otorga conscientemente al administrado y se rechaza la tesis por la que la recurrencia al acto de sanción, es el inicio del procedimiento administrativo (Morón, 2017, pág. 395).

Siguiendo lo desarrollado por Morón Urbina (2017):

“La aplicación del principio no se agota con estos efectos, sino que se proyecta al necesario y escrupuloso cumplimiento de las garantías que al interior del procedimiento sancionador se han diseñado específicamente para proteger al administrado de cualquier

arbitrariedad. (...) sino también las siguientes facultades de los administrados de cara a la pretensión sancionadora en marcha:

- Derecho a no ser discriminado en el procedimiento administrativo
- Derecho de acceso a la autoridad
- derecho a participar en el procedimiento (como denunciante o parte, según la legitimidad con que se cuente)
- Derecho a la autoridad competente determinada por ley
- Derecho al desdoblamiento de las instancias de instrucción y sanción
- Derecho a ser notificado previamente de decisiones concernientes
- Derecho a probar (derecho a que la decisión se emita sobre la base de la probanza actuada y no existencia de pruebas tasadas)
- Derecho a la no exigencia de probanza sobre hechos que la Administración Pública debe tener por ciertos o debe actuar prueba de oficio
- Derecho al ofrecimiento y actuación de pruebas de parte
- Derecho al control de la prueba de cargo
- Derecho a la valoración de la prueba de cargo
- Derecho a no declarar en su contra
- Derecho a obtener las medidas cautelares de protección temporal
- El derecho a un procedimiento sin dilaciones indebidas
- El derecho a la presunción de inocencia
- Derecho de acceso a la justicia
- Derecho de acceso al expediente
- Derecho a que las actuaciones gravosas tengan el contenido menos gravoso posible
- Derecho de defensa (comprendiendo el derecho a condiciones para la defensa adecuada), derecho a la defensa técnica
- La prohibición de la reforma peyorativa

- El derecho a un procedimiento no gravable
- El derecho a emplear recursos previstos en la ley, y;
- El derecho a presentar alegaciones en cualquier estado del procedimiento (págs. 395-396).

2.3.6.3. EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD

El principio de proporcionalidad, gestado originariamente en la doctrina alemana como principio incluido en uno más general de prohibición de exceso, constituye un criterio constitucional que informa la actividad de los poderes públicos que es susceptible de restringir, lesionar o limitar de alguna forma los derechos individuales de los ciudadanos (Garberí & Buítron, 2001, pág. 08). De esta forma, se establece un límite para la actuación represiva de las autoridades administrativas que solo podría ser llevada a la práctica cuando resulte estrictamente necesaria, idónea y proporcionada para obtener los objetivos que persigue. Desde esta perspectiva, cuando los fines buscados con la adopción de dichas normas puedan ser conseguidos a través de medidas alternativas manifiestamente menos gravosas, habrá de imponerse la utilización de estas últimas (Garberí & Buítron, 2001, págs. 143-144).

Así, el principio de razonabilidad se encuentra concretizado en el inciso 3 del artículo 248° del TUO de la LPSG⁴ y conforme desarrolla el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en la Guía práctica sobre el procedimiento administrativo

⁴ «**Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**
(...)

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.»

sancionador (2017) el enunciado de la normativa hace alusión al principio de razonabilidad, sin embargo, “es necesario dejar en claro que su contenido se encuentra vinculado directamente con el principio de proporcionalidad, esto es, con la adecuación aplicable entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada. En ese sentido, es posible afirmar que el legislador peruano ha asumido el contenido material del principio de proporcionalidad denominándolo razonabilidad” (pág. 18).

Andrés Pérez, citada en la Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador (2017) señala en ese sentido que “el Tribunal Constitucional ha sostenido que si bien la doctrina suele hacer distinciones entre el principio de proporcionalidad y el principio de razonabilidad (como estrategias para orientar al juzgador hacia una decisión que no sea arbitraria sino justa) prima facie es posible establecer similitud entre ambos principios, toda vez que una decisión que se adopta en el marco de convergencia de dos principios constitucionales no será razonable cuando no respete el principio de proporcionalidad (pág. 18).

En atención a lo expuesto, el inciso 3 del artículo 248° del TUO de la Ley N° 27444 desarrolla los criterios que deben ser considerados por las autoridades administrativas a efectos de graduar la sanción aplicable ante la comisión de una infracción y así garantizar que se trata de una decisión necesaria, idónea y proporcionada. Estos criterios son los siguientes:

- 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 o bien jurídico protegido
- d) El perjuicio económico causado

- e) La reincidencia por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor

Cabe precisar que mediante la modificación dispuesta por el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1272 se eliminó el orden de prelación existente para la aplicación de los criterios de graduación precitados, de tal manera que actualmente estos pueden ser aplicados de manera indistinta. Asimismo, se incorporó los criterios del beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción, la probabilidad de detección de la infracción y la reincidencia por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un año contado desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

2.3.6.4. EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD

Al respecto, resulta útil precisar sus particularidades con relación a los alcances del principio de legalidad. Como se señaló anteriormente, el principio de legalidad, en sentido estricto, hace referencia al instrumento normativo en el que deben encontrarse prevista la potestad sancionadora y la previsión de infracciones y sanciones; esto es, tiene relación estrecha con el principio de reserva de ley. Por su parte, el principio de tipicidad alude al grado de predeterminación normativa de los comportamientos típicos proscribiendo supuestos de interpretación extensiva o analógica, lo cual significa que solo cabe castigar un hecho cuando este se encuentre precisamente definido y se tenga claramente definida su penalidad (Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador, 2017, pág. 20).

El principio de tipicidad en materia sancionadora, ha sido constitucionalizado en el artículo 2 literal 24) de la Constitución Política del Estado de 1993, Conforme a este precepto constitucional como consecuencia del principio que toda persona tiene derecho

a la libertad y a la seguridad personales, "Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la Ley".

En tanto, el principio de tipicidad exhaustiva de las conductas sancionables ha sido recibido en la LPAG, a través del inciso 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG⁵, cuando expresa que "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" (Morón, 2017, pág. 411).

Otro aspecto a considerar en el principio de tipicidad es que tiene la finalidad de evitar la criminalización de determinadas conductas y la afectación al principio non bis in ídem, el inciso 4 del artículo 248 del TUO de la Ley N° 27444 prevé que se debe evitar la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento

⁵ «Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

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.

(...))»

respecto de aquellos delitos o faltas establecidos en leyes penales o infracciones tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

2.3.6.5. EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD

El principio de irretroactividad ha sido expresamente previsto en el inciso 5 del artículo 248° del TUO de LPAG - Ley N° 27444⁶, y su reconocimiento inicia a partir de lo dispuesto en el artículo 103° de la Constitución Política del Perú, en el que se establece lo siguiente:

“(…) La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. (…)”.

La doctrina señala que el principio de irretroactividad de las normas sancionadoras se fundamenta en el principio de seguridad jurídica, es decir, en la necesidad de conocer en todo momento qué conductas son reprochables y qué grado de reproche se establece a través de la sanción. Dicho principio también se encuentra vinculado al derecho fundamental a la legalidad (como garantía formal y material) por el que las normas sancionadoras no pueden desplegar efectos retroactivos in peius (Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador, 2017, págs. 22-23).

En ese sentido, el principio de irretroactividad involucra que, por regla general, corresponde aplicar las normas sancionadoras vigentes en el momento de la configuración

⁶ «Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

(…)

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.

(…))»

de la infracción administrativa. No obstante, este principio contiene una excepción importante, la cual se configura cuando la norma posterior resulta más favorable para el administrado.

Así, mediante el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272 se modificó el principio de irretroactividad a fin de precisar los supuestos respecto de los cuales se podría configurar su excepción, es decir, la aplicación retroactiva de una norma posterior más favorable. Estos supuestos son los siguientes:

- Tipificación de la infracción más favorable.
- Previsión de la sanción más favorable. Incluso respecto de aquellas sanciones que se encuentran en ejecución al entrar en vigor la norma nueva.
- Plazos de prescripción más favorables.

Como se puede apreciar, la nueva regulación del principio de irretroactividad no hace más que detallar los alcances de la retroactividad benigna, precisando que esta podrá ser aplicada para la tipificación de la infracción, determinación de plazos de prescripción, así como para la previsión de las sanciones administrativas (incluso cuando estas se encuentren en fase de ejecución).

2.3.6.6. EL PRINCIPIO DE CONCURSO DE INFRACCIONES

El Inciso 6 del artículo 248° del TUO de la LPAG Ley N° 27444⁷ señala que en el caso del concurso de infracciones se debe aplicar la sanción prevista para la infracción más grave y a diferencia del principio de non bis in ídem que aborda el tema de la

⁷ «Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

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.

(...))»

conurrencia del régimen sancionador para un mismo hecho, esta norma regula el supuesto que dentro de un mismo régimen y procedimiento sancionador, la conducta ilícita pueda calificar en más de un supuesto la relación de hechos típicos.

La alternativa de la norma ante estos casos es la absorción de la sanción prevista para la infracción de menor gravedad, por la de mayor gravedad. Nótese que la absorción no se da, en función de qué ilícito tiene una sanción más grave, lo que de por sí en caso de penas diversas es dificultoso, sino más bien encarga a la autoridad escoger el ilícito “más grave” para absorber el menor. Si bien la pena establecida puede ser un indicador de gravedad, no necesariamente debe responderse a esta circunstancia. (Morón, 2017, pág. 430).

Un concurso ideal de infracciones es aquel en el cual un mismo hecho afecta varios bienes jurídicos; mientras que el concurso real de infracciones ocurre cuando ocurren varias acciones simultáneas que afectan a determinados bienes jurídicos. En este orden de ideas, resulta evidente que este principio se aplica al concurso ideal de infracciones, puesto que en el caso de un concurso real cada hecho deberá ser sancionado como resultado de la infracción generada.

2.3.6.7. EL PRINCIPIO DE CONTINUACIÓN DE INFRACCIONES

El supuesto de infracción continuada exige que se hayan cometido varias acciones u omisiones que infrinjan el mismo precepto y que el autor actúe en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión. Para considerar que existe unidad de hecho (o de acción en sentido amplio) se requiere que en un breve periodo de tiempo y de forma sucesiva se reitere la misma acción típica guiada por un propósito único. De esta manera, el requisito del plazo establecido en la norma implica que un distanciamiento de espacio y tiempo considerable entre una y otra acción puede dificultar, si no impedir, la

refundición de todas ellas en una sola que sea creadora de un único castigo (Gallardo, 2008, págs. 241-242).

El principio de continuación de infracciones se encuentra enunciado en el inciso 7 del artículo 248° del TUO de la Ley N° 27444⁸ y puede ser definida, en palabras del maestro español Alejandro Nieto (1994), como “(...) la realización de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido (...)” (pág. 451), o en palabras del profesor argentino Daniel Maljar (2004), quien la define como “el mantenimiento de una situación ilícita en tanto no sea alterada mediante una conducta contraria por parte del autor de la infracción (...)” (pág. 215).

La continuación de infracciones, exige que frente a una infracción continuada en el tiempo, la Administración Pública deba proceder a: i) instruir un expediente sancionador; ii) emitir la resolución sancionadora; y, iii) requerir al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro del plazo de treinta (30) días. Solo cuando la Administración Pública hubiere cumplido con estas tres condiciones, recién podrá instruirse un segundo procedimiento administrativo sancionador. No antes (Morón, 2017, pág. 434).

La justificación de la construcción de la ficción jurídica de la infracción continuada se encuentra en dos razones: una, en que con ello se trata de evitar imponer tantas

⁸ «Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

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. (...)»

sanciones como infracciones se hubieran cometido, con evidente efecto favorable para el presunto infractor; y dos, que, como contrapartida, no se produce la prescripción de la infracciones aisladas, pues estas han perdido su individualidad y han pasado a constituir un tipo indivisible, diferente de las infracciones individuales que la integran (Gallardo, 2008, pág. 247).

2.3.6.8. EL PRINCIPIO DE CAUSALIDAD

Para Morón Urbina (2017):

“La norma exige el principio de personalidad de las sanciones entendido como, que la asunción de la responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por la ley, y por tanto no podrá ser sancionado por hechos cometidos por otros (por ejemplo, la responsabilidad por un subordinado, o imputar responsabilidad a un integrante del cuerpo colectivo que no votó o salvó su voto) o por las denominadas responsabilidades en cascada aplicables a todos quienes participan en un proceso decisional. Por ello, en principio, la Administración Pública no puede hacer responsable a una persona por un hecho ajeno, sino solo por los propios” (pág. 436)

El legislador peruano ha concretizado el principio de causalidad en el inciso 8 del artículo 248 del TUO de la Ley N° 27444⁹, siendo la esencia de este principio que, la sanción debe recaer en el administrado que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

Además, es necesario que la conducta humana sea idónea y tenga la aptitud suficiente para producir la lesión, y no tratarse simplemente de los casos de fuerza mayor, hecho de tercero o la propia conducta del perjudicado. No puede sancionarse a quien no

⁹ «**Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**
(...)

8. Causalidad.-

La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable. (...)

realiza la conducta sancionable, pues en el ámbito administrativo no se sanciona al instigador o colaborador, salvo que esta conducta sea prevista como falta propia. Del mismo modo, la Administración Pública no puede imputar a su arbitrio responsabilidades solidarias o subsidiarias, sino cuando la ley expresamente la ha previsto. (Morón, 2017, pág. 437).

2.3.6.9. EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE LICITUD

Nuestro legislador, recoge este principio en el inciso 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG N° 27444¹⁰, y sienta su base en el principio de presunción de licitud derivado del principio constitucional a la presunción de inocencia prevista en el literal e) del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad¹¹.

La inmediata consecuencia del principio que venimos señalando es la asignación de la carga de la prueba a la Administración respecto a la demostración de la comisión de la infracción por parte del administrado. La Administración es la que debe probar la comisión de la infracción. Esta, en consecuencia, no se presume, ni siquiera en el supuesto de que el administrado no se presente a presentar sus descargos en el procedimiento iniciado en su contra (Guzmán, 2013, pág. 679).

¹⁰ «Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

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

(...).».

¹¹ Constitución Política del Perú:

Derechos fundamentales de la persona

«Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

(...)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

(...)

e. Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad. (...).».

Este principio justifica, entre otras cuestiones, que la resolución emitida en un procedimiento sancionador no sea ejecutiva hasta que la misma haya agotado la vía administrativa (Moron J. , 2005), así como el hecho de que la Administración deba tener especial cuidado al emitir medidas cautelares en los procedimientos que venimos reseñando, las mismas que deben cumplir con los requisitos legales.

Según Nieto (2005):

“Este principio constituye un derecho subjetivo público. Así, como derecho, posee su eficacia en un doble plano: (i) opera en situaciones extraprocesales involucrando el derecho a ser tratado como «no responsable» de los hechos ilícitos y la no aplicación de las consecuencias vinculadas a tales hechos; y, (ii) opera fundamentalmente en el campo procesal determinando una presunción, la presunción de inocencia con influjo decisivo en el régimen jurídico de la prueba” (pág. 417)

2.3.6.10. EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD

Según Baca Oneto, citado en la Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador (2017) refiere que:

“La incorporación del principio de culpabilidad en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador constituye una de las grandes novedades de la modificación operada mediante el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272, pues antes de ello, la ley del procedimiento administrativo general parecía haber optado por una responsabilidad eminentemente objetiva que solo exigía la culpabilidad entendida como principio de personalidad de las infracciones y de responsabilidad por el hecho (principio de causalidad) no exigiendo el dolo o la culpa como requisito para aplicar la sanción” (pág. 27).

Actualmente, la normativa prevé el principio de culpabilidad en el artículo 248° numeral 10 de la LPAG¹², este supone la presencia de dolo o cuando menos culpa para poder sancionar una conducta ilícita, excluyendo cualquier sanción de carácter objetivo. En ese sentido, la culpabilidad sería el reproche que se dirige a una persona porque debió actuar de modo distinto a como lo hizo, para lo cual debió tener la posibilidad de actuar de otro modo (es decir, no puede castigarse por no haber realizado un comportamiento imposible) (Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador, 2017, pág. 28).

Según Morón Urbina (2017):

“Es uno de los aspectos más importante de este principio, por no decir el esencial, es la exigencia de responsabilidad o imputabilidad subjetiva (...). Sin embargo, el mismo no se agota solo en esta exigencia sino que irradia en diversos aspectos, inclusive en el juicio de culpabilidad como categoría dogmática. (...) En síntesis, a partir de la responsabilidad subjetiva se requiere, además de la comisión de la infracción y de la producción objetiva del resultado, que la acción haya sido cometida con la presencia de un elemento subjetivo: se haya querido o deseado cometer la infracción, o se haya cometido la infracción a partir de un actuar imprudente. Como se puede observar este principio proviene del precepto del Derecho Penal, aceptado uniformemente, de proscripción de la responsabilidad objetiva, de modo que el solo hecho de cometer la conducta infractora no hace merecedor al sujeto de una sanción, sino que se requiere la presencia de dolo o culpa como elemento configurador de la infracción (pág. 449).

¹² «Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

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

Conviene precisar además que, la verificación de la responsabilidad subjetiva propia del principio de culpabilidad, se debe realizar después de que la autoridad administrativa determine que el agente ha realizado (u omitido) el hecho calificado como infracción (principio de causalidad). Se trata de dos niveles de análisis distintos, pues: “(...) la causalidad como elemento, corresponde a la constatación objetiva de una relación natural de causa-efecto, mientras que la culpabilidad como fundamento, se refiere a la valoración subjetiva de una conducta” (Patiño, 2011, pág. 372).

2.3.6.11. EL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM

El principio non bis in idem, en primer término, es considerado una regla de carácter sustantivo, debido a que prioritariamente se refiere a las sanciones que puedan imponerse y no propiamente al procedimiento y sus garantías formales. No obstante, este principio también tiene implicancias procedimentales ya que, de origen, tiene una acepción procesal que significa prohibición de sufrir sucesivamente diversos procesos por el mismo hecho, incluso aunque ese múltiple enjuiciamiento no suponga varios castigos (Alarcon L. , 2008, pág. 19)

Al respecto, el Tribunal Constitucional señala lo siguiente:

“El principio non bis in idem es entendido en nuestro ordenamiento jurídico como una prohibición de doble castigo por una misma acción que se considera antijurídica. El Tribunal Constitucional peruano ha señalado que el non bis in idem es un principio que se encuentra implícito en el derecho al debido proceso previsto en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú. El derecho a no ser juzgado o sancionado dos veces por los mismos hechos se encuentra previsto también en el artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 8.4 de la Convención

Americana de Derechos Humanos” (Sentencia recaída en el Expediente N° 1583-2007-PA/TC, 14 de abril de 2007, fundamento jurídico 10).

Asimismo este principio se encuentra establecido en el inciso 11 del artículo 248° del TUO de la Ley N° 27444¹³, y constituye la garantía en favor del administrado que por un mismo hecho no podrá ser sancionado dos veces (dimensión material), ni podrá ser objeto de dos procesos distintos (dimensión procesal), operando como un límite a la acción persecutoria y sancionadora propia del Estado de modo que tenga una sola oportunidad para ejercer su Ius Puniendi (Morón, 2017, pág. 454).

Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha señalado la concurrencia de tres elementos que vulneran tal principio a través de la Sentencia recaída en el Expediente N° 03706-2010-PA/TC (22 de marzo de 2011):

“Que resulta especialmente relevante analizar la concurrencia de la denominada triple identidad como presupuesto conjunto para incurrir en la vulneración del principio non bis in idem. Se aplicará la prohibición de doble sanción en los casos en que se presente la identidad del sujeto, hecho y fundamento” (fundamento jurídico 7)

En los casos en los que no concurra esta triple identidad (bastando que no exista uno de estos tres elementos analizados) sí corresponderá imponer una o más sanciones (pena o sanción administrativa) por cada una de las conductas infractoras que se hayan configurado, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones.

¹³ «Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

11. Non bis in idem.- 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.»

2.3.7. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017) sostiene que el procedimiento administrativo sancionador es el instrumento del que se sirve la Administración Pública para dilucidar la comisión de una infracción administrativa, es importante enfatizar también su relevancia como el conjunto de pautas que, establecidas previamente, permiten al administrado conocer de qué manera se realiza 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. En ese contexto, el procedimiento sancionador es el conjunto de actos y diligencias, por el que la administración ejerce su potestad sancionadora, por medio del cual acreditará la existencia objetiva de hechos tipificados como ilícitos y aplicará la sanción que corresponda (Quispe, 2009, pág. 709).

Santamaría Pastor (2000) sostiene que el procedimiento sancionador impacta dos aspectos fundamentales del ejercicio de la potestad sancionadora:

“(…) de una parte, su funcionalidad para la correcta determinación de los hechos y de las circunstancias personales del inculpado; y, de otra, la prestación a este de las garantías de defensa doblemente necesarias al ejercicio de una actividad, como la sancionadora, cuya capacidad de incidencia y lesión en una persona y patrimonio de los ciudadanos es muy superior a la del resto de las actividades que la Administración desarrolla” (pág. 35)

En palabras de Morón Urbina (2015)

“El procedimiento administrativo sancionador tiende a cumplir dos objetivos, en primer lugar, constituye un mecanismo de corrección de la actividad administrativa,

desde que permite al órgano con potestad sancionadora comprobar fehacientemente si se ha cometido algún ilícito; en segundo término, es el medio que asegura al presunto infractor, ejercer su derecho a la defensa, alegando y probando lo que le resulte favorable y controlando la actuación inquisitiva de la Administración” (pag.745).

A nivel jurisprudencial, es importante tener en cuenta lo resuelto por la Sentencia 77/1983 del Tribunal Constitucional de España emitida el 3 de octubre de 1983 en su fundamento jurídico 2 que señala lo siguiente:

«No cabe duda que en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de los poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar nunca en manos de la Administración, pero un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso viable, por razones que no es ahora momento de exponer con detalle, entre las que se pueden citar la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con ese tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor inmediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados. Siguiendo esta línea, nuestra Constitución no ha excluido la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, sino que, lejos de ello, la ha admitido en el art. 25.1, aunque, como es obvio, sometiéndola a las necesarias cautelas, que preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos».

Tal pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional Español, no se encuentra apartado de nuestra realidad jurídica por lo que, encontramos aquí las razones de índole práctico que justifican la actuación sancionadora de la Administración. Estas

son las siguientes: i) El procedimiento administrativo sancionador busca no recargar en exceso a la administración de justicia con la atención de ilícitos de menor gravedad; ii) El procedimiento sancionador busca promover mayor inmediación de la autoridad sancionadora respecto de los administrados sancionados.

A nivel normativo, el procedimiento administrativo sancionador presenta una serie de caracteres de indispensable observancia para el correcto ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, los cuales se encuentran desarrollados en el artículo 255° del TUO de la Ley N° 27444, que consta de diversas etapas que pasamos a puntualizar:

2.3.7.1. INSTRUCCIÓN PREVENTIVA

Estas actuaciones de instrucción están orientadas a actuar la evidencia necesaria a efectos de precisar con mayor exactitud los hechos susceptibles de motivar el procedimiento, la identificación de los presuntos involucrados, las circunstancias relevantes del caso, y la evidencia que será necesario actuar dentro del procedimiento sancionador en sí. No se trata de una instrucción completa del caso y de sus responsables, sino solo una indagación con efecto de delimitar mejor los contornos del caso y que la sustanciación del procedimiento en sí, sean más breves (Morón, 2017, pág. 496)

En el caso de que no se logre determinar la materia investigable, corresponde que la autoridad competente comunique (motivadamente) dicha circunstancia a quien haya promovido la apertura del procedimiento (superior jerárquico, denunciante, etcétera) (Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador, 2017, pág. 41).

Cabe indicar, además, que las actuaciones previas precitadas se realizan en ejercicio de la actividad administrativa de fiscalización (regulada en el capítulo 1-A del Título IV incorporado mediante el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1272). Que según José

Pacori (2017) constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección que realizan las autoridades administrativas respecto del cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos (pág. 122).

Como su propia naturaleza lo hace evidente, estas actuaciones previas no forman parte del procedimiento administrativo sancionador, poseyendo la calidad de antecedente que no interrumpe el plazo prescriptorio.

2.3.7.2. ACTO DE INICIACIÓN

La decisión de inicio del procedimiento es un acto administrativo, el mismo que se encuentra sujeto a las formalidades comunes, pero además debe fundarse en aquellos hechos que fundamentan la iniciación del procedimiento sancionador. En consecuencia, el acto de inicio de procedimiento es el resultado de un análisis proveniente de un procedimiento cognitivo previo, razón por la cual el conjunto de actuaciones previas establecido por la ley y la doctrina nacional y comparada se nos muestran ineludibles (Guzmán, 2013, pág. 689)

La resolución deberá contener además, “(...) la imputación de cargos al administrado, la cual debe contener la exposición clara de los hechos imputados, la calificación de las infracciones, las posibles sanciones, la autoridad competente y la norma que le otorga tal competencia, así como la adopción de las medidas provisionales que la autoridad considere pertinente (Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador, 2017, pág. 42).

2.3.7.3. NOTIFICACIÓN DEL CARGO

Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, Cabe indicar, que la notificación de la resolución que da inicio al procedimiento sancionador, es de importancia para el administrado, toda vez que le permitirá conocer la fecha cierta de la supuesta comisión de la infracción o su cese; y, de esa manera, determinar si las infracciones imputadas se encuentran prescritas y no ameritan el inicio del procedimiento sancionador.

Conjuntamente con la notificación del acto de apertura debe hacerse conocer al administrado el cargo que se solicita absuelva, como forma de imputación provisional. El plazo mínimo para la absolución de cargos es de cinco (05) días hábiles desde el día siguiente de realizada la notificación personal del cargo. Con lo que se busca proteger el derecho de los administrados o contar con el tiempo necesario para la preparación de la defensa.

2.3.7.4. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Vencido el plazo concedido al administrado para la presentación de sus descargos, y aun si aquel no hubiese cumplido con presentarlos, 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.

Según Guzmán (2019) La ausencia de descargo no perjudica directamente al administrado, dada la oficialidad de la prueba y la presunción de licitud como principios del procedimiento sancionador. Como resultado, la Administración se encuentra obligada

a recabar todos los medios probatorios que se consideren pertinentes para acreditar la infracción o la ausencia de esta, sin que la participación del administrado sea indispensable para la emisión del acto administrativo final, no importando el tenor del mismo, pudiendo ser favorable o desfavorable al administrado (pág. 85).

El artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272 modificó las reglas aplicables a la fase instructora del procedimiento sancionador, a fin de adaptarlas a la nueva estructura organizativa que diferencia entre la autoridad instructora y la decisoria. Así, se estableció que la autoridad instructora debe formular un informe final de instrucción en el que determine, de manera motivada, la declaración de existencia de infracción o, de lo contrario (las conductas consideradas probadas y constitutivas de infracción), la norma que prevé la imposición de la sanción propuesta.

La finalidad del informe es dotar a la autoridad sancionadora de todos los elementos pertinentes a fin de poder emitir la resolución estableciendo la sanción respectiva, o absolviendo al administrado, informe que sin embargo no es vinculante, como ocurre con la mayoría de los informes, conforme lo establecido por el artículo 182° del TUO de la LPAG¹⁴. Sin embargo, es justo considerar que, al amparo del principio de presunción de licitud, la emisión de un informe de instrucción que establezca la inexistencia de infracción debería conducir en principio a la absolución del administrado por la autoridad sancionadora o decisoria (Guzman, 2019, pág. 91).

Respecto al contenido del informe de instrucción Morón Urbina (2017) detalla que debe contener mínimamente los siguientes aspectos: “i) la relación circunstanciada de los hechos investigados; ii) la(s) persona(s) autores del ilícito investigado; iii) la norma legal

¹⁴ **Artículo 182.- Presunción de la calidad de los informes**

182.1 Los informes administrativos pueden ser obligatorios o facultativos y vinculantes o no vinculantes.

182.2 Los dictámenes e informes se presumirán facultativos y no vinculantes, con las excepciones de ley.

que tipifica como ilícito el o los hechos a sancionar; iv) el análisis de los elementos de prueba acumulados en el procedimiento, con énfasis en aquellas que le formen convicción sobre la autoría; v) las condiciones personales del instruido que puedan tener influencia para determinar la gravedad de los hechos; vi) las razones por las cuales desestiman los descargos presentados por los instruidos; y, vii) la sanción elegida (justificando la elección realizada) o la absolución” (pág. 497).

2.3.7.5. NOTIFICACION DEL INFORME FINAL DE INSTRUCCIÓN

El informe final de instrucción, que contenga la propuesta de sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formulo la solicitud o quien denunció la infracción, de ser el caso. En el caso el informe contenga la propuesta de sanción, esta debe ser notificado al administrado a fin de brindarle la oportunidad de formular sus descargos (dentro en un plazo no menor de cinco días hábiles). De esta manera, se promueve que el administrado conozca las conductas probadas y constitutivas de infracción y pueda ejercer su derecho de defensa sobre las conclusiones del órgano instructor.

En síntesis, diremos que consideraciones del debido procedimiento, corresponde que el administrado tenga conocimiento al informe final de instrucción, porque a diferencia del primero (notificación de cargos), este documento contiene las conclusiones finales del instructor por el cual se determina la comisión de la infracción e inclusive ensaya una propuesta de infracción; esto para poder ejercer sus descargos finales frente a la autoridad resolutive, quien solo notificara con la resolución final del procedimiento.

2.3.7.6. DECISIÓN ADMINISTRATIVA

Recibida la propuesta de resolución, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción podrá disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que sean indispensables para resolver el procedimiento. Ello ocurre si es que la instrucción realizada por la autoridad proponente no resulta ser suficiente para crear convicción en el órgano que decide la sanción.

Además de ello, como punto de partida, es necesario resaltar que la normativa administrativa ya ha establecido un criterio expreso respecto a la determinación de la responsabilidad administrativa estipulando que esta es subjetiva, salvo en los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva (Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador, 2017, pág. 44).

En consecuencia, la decisión importa la acusación definitiva y la aplicación de la sanción específica que la legislación considera aplicable al caso. En particular, cobra interés el requisito de la motivación, por cuanto esta debe ser suficiente para sustentar todo el contenido, incluyendo la prueba actuada, la convicción que ellas forman, la forma en que se ha elegido la sanción a aplicar, etc. En cuanto a los hechos, se deben argumentar la fijación de hechos sancionables, la evidencia que existe en cada caso y la calificación jurídica de tales hechos (Morón, 2017, pág. 497).

III. MATERIALES Y MÉTODOS

3.1. TIPO DE INVESTIGACION

Nuestra investigación es de tipo cualitativo, para López y Sandoval (2012) “La investigación cualitativa es la que produce datos descriptivos, con las palabras de las personas, habladas o escritas y la conducta observable, constituida por un conjunto de técnicas para recoger datos.” (p.265).

En palabras de Hernández, Fernández & Baptista (2006) “La investigación cualitativa utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación.” (p. 08).

3.2. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Nuestra investigación sigue un diseño dogmático y propositivo, por un lado, nos enfocamos en el plano teórico, análisis desde la perspectiva doctrinaria, jurisprudencial, legislativa y, por otro lado, en el plano fáctico de la investigación, se analiza las Resoluciones de sanción administrativa emitidas por la Gerencia de Turismo y Desarrollo Económico de la Municipalidad Provincial de Puno a mérito de la aplicación de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, a fin de verificar el procedimiento sancionador regulado por la Ley 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General y sus actuales modificatorias, a partir de ello se plantean posibles soluciones ante la problemática detectada en el procedimiento administrativo sancionador aplicado por la Municipalidad Provincial de Puno.

3.3. AMBITO O LUGAR DE ESTUDIO

El ámbito de estudio de la investigación está conformado, por las teorías, doctrina, y estudio de las normas referida al procedimiento administrativo sancionador, así como la aplicación de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, emitido por el pleno del Concejo Municipal de Puno en fecha 30 de junio de 2011.

3.4. POBLACION Y MUESTRA

3.4.1. POBLACION

La población es el conjunto total de individuos, objetos o medidas que poseen algunas características comunes observables en un lugar y en un momento determinado, que es determinante para la investigación.

Para López (2009) la población “es el conjunto de personas u objetos de los que se desea conocer algo de una investigación, la cual puede estar constituido por personas, animales, registros médicos, artículos de prensa, editoriales, películas, videos, novelas, series de televisión, programas radiales” (p.69).

Constituye la población para la presente investigación el total de 51 expedientes administrativos, la misma que estará comprendida por las resoluciones emitidas por la Gerencia de Turismo y Desarrollo Económico desde el mes de noviembre de 2017 a noviembre de 2018, y que están fundamentadas por la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP.

3.4.2. MUESTRA

Para Muñoz (2011) “el enfoque cualitativo, al no interesar tanto la posibilidad de generalizar los resultados, las muestras no probabilísticas o dirigidas son de gran valor,

pues logran obtener los casos (personas, contextos, situaciones) que interesan al investigador y que llegan a ofrecer una gran riqueza para la recolección y el análisis de los datos” (p. 190).

Según Fisher citado por López (2009) “El tamaño de la muestra debe definirse partiendo de dos criterios, los mismos que son: 1) Los recursos disponibles y de los requerimientos que tenga el análisis de la investigación; 2) La lógica que tiene el investigador para seleccionar la muestra (pág. 70)”.

El procedimiento para la obtención de nuestra muestra es de carácter no probabilístico intencional, por lo que, escogimos una muestra correspondiente a quince (15) expedientes de procedimiento sancionador de un total de 51, ello en razón de que todos los expedientes tienen la misma lógica, ya que fueron tramitados con formatos preestablecidos y aprobados por la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP.

3.5. METODO, TECNICAS E INSTRUMENTOS DE LA INVESTIGACION

3.5.1. MÉTODO

El método, es el modo determinado de antemano de hacer con orden ciertas acciones, de tal suerte que sean más aptas para el fin que se pretende (Toranzo, 1988, pág. 01). Es la estrategia general que guía el proceso de la investigación con el fin de lograr ciertos resultados” (Briones, 1986)

Para el logro de nuestro primer objetivo:

Se utilizó el método analítico, tal método de investigación consiste en la desmembración de un todo, descomponiéndolo en sus partes o elementos para observar

las causas, la naturaleza y los efectos. Este método nos permite conocer más del objeto de estudio, con lo cual se puede: explicar, hacer analogías, comprender mejor su comportamiento y establecer nuevas teorías.

Para nuestro segundo objetivo:

El método de estudio de caso, que en palabras de Eisenhardt, citado por Martínez (2006) es concebido como “una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares”, la cual podría tratarse del estudio de un único caso o de varios casos, combinando distintos métodos para la recogida de evidencia con el fin de describir, verificar o generar teoría (p. 174).

En la presente investigación se analizaron concretamente los casos contenidos en los expedientes administrativos que contienen resolución de sanción en contra de los administrados por aplicación directa de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, con la finalidad de determinar si la referida Ordenanza Municipal contraviene o no la normativa del procedimiento administrativo sancionador.

Para nuestro tercer objetivo

Se utilizó el método jurídico propositiva, al respecto Witker (1991) citado por Ponce (2017, pág. 116) señala que se trata de cuestionar una ley o institución jurídica vigente para luego evaluar sus fallos, proponer cambios o reformas legislativas en concreto.

3.5.2. TECNICAS

Cuando se alude a técnicas para recolección de datos, se refiere a que procedimientos concretos se emplean para captar información. Técnica es el conjunto de

procedimientos del que se sirve la ciencia para actuar (Pineda, 2008, pág. 108), por lo que, en nuestra investigación se utilizaron las siguientes técnicas:

Para nuestro primer objetivo:

Análisis documental, a fin de obtener los fundamentos que motivaron la emisión de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP.

Para nuestro segundo objetivo:

Observación documental: Observar los expedientes administrativos que contienen resoluciones de sanción administrativa a mérito de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, para comprobar si la Municipalidad Provincial de Puno, respeta el Procedimiento Administrativo Sancionador conforme la normativa vigente.

Para nuestro tercer objetivo:

Análisis documental, por la evidente necesidad de trabajar con textos, doctrina, textos legales, los cuales serán necesarios para proponer soluciones administrativas alternas que la Municipalidad Provincial de Puno debe adoptar a efecto de no vulnera el procedimiento administrativo sancionador.

3.5.3. INSTRUMENTOS

Bernardo y Calderero citado por López (2011), consideran que “los instrumentos son un recurso del que puede valerse el investigador para acercarse a los fenómenos y extraer de ellos información” En la presente investigación se ejecutó la búsqueda de material didáctico, como textos, doctrina, textos legales para después ser organizados y analizados, por lo que se utilizó los siguientes instrumentos: Ficha de Análisis documental y ficha de análisis de caso.

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. RESPECTO A NUESTRO PRIMER OBJETIVO:

Identificar los fundamentos utilizados en la emisión de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP.

Los fundamentos utilizados para la emisión de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, debatidos por el pleno del Concejo Municipal del año 2011, son los siguientes:

PRIMERO: FUNDAMENTOS NORMATIVOS

Conforme la motivación de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, se resalta el hecho de que las Municipalidades Provinciales y Distritales son Órganos de gobierno local con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, conforme lo dispuesto en el artículo 194° de la Constitución Política del Estado, autonomía por la que se encuentran facultados para normar actos dentro de su jurisdicción.

Otro fundamento radica en la existencia del mandato de representación conforme lo indica la Ley N° 27972, Orgánica de Municipalidades que a través de su artículo IV del Título Preliminar dispone que: “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”, por ello se encuentran facultados para expedir normas de conformidad con lo establecido en el Título VIII del mismo texto legal.

Aunado a ello, y en un sentido de coacción, se señala que, las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea sanciones, de conformidad con la siguiente disposición:

Artículo 46° de la Ley Orgánica de Municipalidades:

“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”.

CONSIDERACIONES DE LA EJECUTORA DE LA INVESTIGACION RESPECTO A LOS FUNDAMENTOS NORMATIVOS

Respecto a los fundamentos normativos desarrollados, se debe tener en claro que para el año el año 2011 la Ley del Procedimiento Administrativo General Ley N° 27444, publicada el 11 de abril de 2001 y vigente desde el 11 de octubre de 2001, establecía respecto al procedimiento sancionador lo siguiente:

“Artículo 235.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán 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 resuelve la imposición de una sanción o la no existencia de infracción. En caso de que la estructura del procedimiento contemple la existencia diferenciada de órganos de instrucción y órganos de resolución concluida la recolección de pruebas, la autoridad instructora formulará propuesta de resolución en la que se determinará, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción para dicha conducta y la sanción que se propone que se imponga; o*

bien se propondrá la declaración de no existencia de infracción. Recibida la propuesta de resolución, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción podrá disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que sean indispensables para resolver el procedimiento.

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”.

Es decir, el procedimiento sancionador estaba desarrollado desde un inicio por etapas y que las entidades públicas tenían el deber de respetar desde la vigencia de la referida ley, sin embargo ya para el año 2016 este procedimiento **ha sido modificado de manera sustancial**, en lo que corresponde al procedimiento sancionador, con la expedición del Decreto Legislativo N° 1272, norma que entró en vigencia el día 22 de Diciembre de 2016.

Dentro de las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, las mismas que debieron ser implementadas de manera obligatoria por las Municipalidades en el plazo máximo de 60 días, desde la vigencia de la norma citada conforme a la primera disposición complementaria transitoria, plazo que ya venció el día 20 de Febrero de 2017, y que la Municipalidad Provincial de Puno no implemento hasta la fecha, indica que el procedimiento sancionador desde el 22 de diciembre de 2016 está desarrollado en diversas etapas: 1) fiscalización a cargo del personal fiscalizador, 2) inicio del procedimiento sancionador a cargo del instructor, 3) fin de la etapa de instrucción mediante informe final de instrucción; 4) la etapa de sanción por a cargo de la autoridad sancionadora, etapas que claramente la Municipalidad Provincial de Puno a través de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP no respeta, haciendo efectivo sus alcances hasta la actualidad.

SEGUNDO: FUNDAMENTO SOCIAL

El deber de representación al vecindario impulsa a la Municipalidad Provincial de Puno a través del Concejo Municipal adoptar medidas para el ordenamiento de la ciudad, asegurando la seguridad y salud de los vecinos de Puno a fin de que estos conceptos no sean vulnerados con el funcionamiento de locales de diversión o esparcimiento nocturno que no cuentan con licencia de funcionamiento o licencia de apertura o que contando con éstas, funcionan con giros y actividades distintas a las autorizadas por la municipalidad, informalidad que se presenta en todo tipo de actividades comerciales y/o empresariales que rebasan el amparo legal de sus derechos, vulnerando el principio de autoridad así como violentan el derecho de la generalidad de vecinos a vivir en un entorno seguro, tranquilo, ordenado, donde el esparcimiento constituya el ejercicio de un derecho en condiciones igualmente seguras, idóneas y dignas.

CONSIDERACIONES DE LA EJECUTORA DE LA INVESTIGACION RESPECTO AL FUNDAMENTO SOCIAL.

Si bien es cierto que las Municipalidades tienen el deber de representación al vecindario a mérito del artículo IV del título preliminar de la Ley N° 27872 – Ley Orgánica de Municipalidades, también existe el imperativo de que las entidades deben de actuar en sumo respeto a la Constitución y las normativa General, en ese entender todo acto que contravenga la Constitución debe ser expulsado del Ordenamiento Jurídico, por lo que el deber de representación en el que se fundamenta la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, no puede ser mayor al respeto de los Derechos Fundamentales como el caso del Debido Procedimiento o las normas de carácter General como es la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General que toda entidad se encuentra obligada a respetar.

TERCERO: FUNDAMENTO JURISPRUDENCIAL

La emisión de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, responde a que el Tribunal Constitucional a través de reiterada jurisprudencia ha establecido que el inicio de una actividad comercial está condicionada a la obtención previa de licencia de funcionamiento, ante la carencia o inexistencia de ésta la municipalidad tiene expedito su derecho clausurar el local, así el Tribunal en el expediente N° 2802-2005-PA/TC en sus fundamentos 8 y 9 establece lo siguiente:

“(…)En ese sentido, en el ámbito de competencia municipal, para desarrollar alguna de las actividades o servicios regulados por la administración municipal, y a fin de ejercitar válidamente el derecho a la libertad de empresa y consecuentemente, de ser el caso, poder alegar la vulneración a la libertad de trabajo, como derecho accesorio, se debe contar previamente con la respectiva autorización municipal, sea esta licencia, autorización, certificado o cualquier otro instrumento aparente que pruebe la autorización municipal para la prestación de un servicio o el desarrollo de una actividad empresarial, como pueden ser, a guisa de ejemplo: el otorgamiento de autorización de apertura de establecimientos comerciales, industriales y de actividades profesionales; licencia o concesión de ruta para el transporte de pasajeros; certificado de compatibilidad de uso; licencia de construcción, remodelación o demolición; declaratoria de fábrica; certificado de conformidad de obra; licencia de funcionamiento; certificado de habilitación técnica y/o licencia para la circulación de vehículos menores.”

“En consecuencia, este Tribunal Constitucional considera que siempre que en los casos reseñados en el fundamento N° 8, supra, se alegue la vulneración de los derechos fundamentales a la libertad de empresa y/o a la libertad de trabajo, y el demandante no cuente con la autorización municipal correspondiente y de los actuados no se constate una

manifiesta arbitrariedad en el accionar de la Administración, que vulnere algún Derecho fundamental del administrado, serán aplicables, mutatis mutandis, los criterios vertidos en los fundamentos Nros. 4 a 8, supra. Dichos criterios serán también aplicables a las demandas en las que se solicite la inaplicación, suspensión o nulidad de cualquier sanción o procedimiento administrativo o coactivo, derivadas de la falta de la correspondiente autorización municipal” (énfasis nuestro)

De lo expuesto, el Concejo Provincial de Puno (2011), enfoca los alcances de la sentencia del Tribunal Constitucional en los siguientes sentidos:

1) que los locales comerciales, profesionales, industriales, establecimientos nocturnos, Discotecas, Nigth Clubs, karaokes, etc. tienen la obligación de contar con licencia de funcionamiento antes del inicio de sus actividades;

2) los derechos constitucionales a la libertad de empresa y al trabajo materializados en el ejercicio de una actividad económica mediante el funcionamiento de un local, no pueden ser ejercidos sin la previa Licencia de Funcionamiento otorgada por la municipalidad;

3) la autoridad municipal se encuentra plenamente facultada a cerrar locales que no cuentan con licencia municipal de funcionamiento, sin mayores procedimientos o trámites previos que la sola constatación de dicha situación de hecho, esto es, encontrarse funcionando sin contar con licencia de funcionamiento o hacerlo con giro distinto al que aparece en la licencia de funcionamiento.

CONSIDERACIONES DE LA EJECUTORA DE LA INVESTIGACION RESPECTO A LOS FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES

El Concejo Municipal (2011) realiza una interpretación omisa a los mandatos vigentes a la fecha de la emisión de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, además de ello se evidencia mala praxis interpretativa de los pronunciamientos emitidos por el Tribunal Constitucional como es el caso del expediente N° 2802-2005-PA/TC, debiendo resaltar que tal pronunciamiento fue establecido como precedente Constitucional y claramente se direcciona en el siguiente sentido:

Es evidente que para iniciar una actividad comercial se deberá tener autorización municipal, por ello que el Tribunal Constitucional manifiesta que para poder alegar en el ámbito de competencia municipal, la vulneración del derecho a la libertad de empresa y consecuentemente, de ser el caso, poder alegar la vulneración a la libertad de trabajo para desarrollar alguna de las actividades o servicios, se debe contar previamente con la respectiva autorización municipal, caso contrario no se podrá amparar la protección de tales Derechos, Sin embargo, existe una restricción importante que resalta el Tribunal Constitucional, que **de la actuación de la autoridad sancionadora no se constate una manifiesta arbitrariedad en el accionar de la Administración**, es decir que no se vulnere algún Derecho fundamental del administrado, sin embargo, para la Municipalidad Provincial de Puno el Debido Procedimiento, no constituye un Derecho Fundamental, lo que además contraviene directamente lo regulado por la Ley N° 27444, LPAG.

Lo que causa más preocupación, es que los efectos de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP actualmente se encuentran vigentes y se siguen aplicando en las intervenciones a locales comerciales de todo rubro, lo que lo que se puede verificar con la emisión de la Resolución N° 154-2019-,PP/GTDE de fecha 02 de mayo de 2019, lo que evidentemente

causa vulneración al debido procedimiento sancionador y genera gastos insulsos a la administración pública, ya que una de las consecuencias de esta mala praxis, es que los casos se judicializan y en tal vía se amparan las pretensiones por evidente vulneración del Debido Procedimiento, declarándose nulo todo lo actuado por la Municipalidad a efecto de que se vuelva a diligenciar todos los actos, a fin de emitir nuevo pronunciamiento que garantice el Debido Procedimiento.

4.2. RESPECTO A NUESTRO SEGUNDO OBJETIVO:

Verificar si la aplicación de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP vulnera la normativa vigente del procedimiento administrativo sancionador.

Preliminarmente debemos tener en cuenta que el procedimiento sancionador regulado por la ORDENANZA MUNICIPAL N° 304-CMPP, es el regulado en sus artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5° y es como seguidamente se describe:

Artículo 1°.- En los locales que no cuentan con licencia de funcionamiento otorgada conforme a lo establecido en la Ordenanza Municipal N° 297-2011-CMPP, que REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO EN LA JURISDICCION DEL DISTRITO DE PUNO, EN ATENCION A LO DISPUESTO EN LA LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO N° 28976, o funcionen con giro distinto al de la Licencia de funcionamiento que hubiesen obtenido, sea cual fuere la actividad económica que desarrollen, se procederá al comiso de los bienes muebles, fungibles y no fungibles, hecho ello, serán clausurados definitivamente por el responsable de Gerencia de Turismo y Desarrollo Económico, en forma inmediata y sin mayor trámite que la sola constatación municipal, con el apoyo de las Sub. Gerencia de Actividades Económicas, de protección Ciudadana y de ser necesario de la Policía Nacional, para lo cual dicho órgano podrá utilizar todos los medios

físicos y mecánicos que se consideren necesarios, tales como la adhesión o colocación de carteles y/o paneles, el uso de instrumentos de cerrajería, el tapiado de puertas y ventanas, la ubicación de personal de seguridad destinado a garantizar el cumplimiento de la medida, entre otros, sin perjuicio de la sanción económica que corresponda, conforme al CUIS aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 107-CMPP

Artículo 2°.- *La medida de cierre de local que regula la presente ordenanza se aplicara incluso a aquellos locales que tengan en trámite procedimientos administrativos sancionadores o recursales o se encuentren tramitando licencia de funcionamiento, lo que se establecerá mediante resolución emitida por la Gerencia de Turismo y Desarrollo Económico, expedida, notificada y ejecutada en el acto.*

Artículo 3°.- *los gastos incurridos por la administración municipal en la clausura del local incluyendo el tapiado del establecimiento y multa, serán asumidos solidariamente por el conductor y/o propietario del establecimiento y/o del inmueble donde funciona el establecimiento, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal que pudiera resultar, quedando a cargo del ejecutor coactivo la cobranza de los gastos así como de la multa que corresponda y que deberá ser establecida mediante resolución emitida por la Gerencia de Turismo y Desarrollo Económico, expedida, notificada y ejecutada en el acto.*

Artículo 4°.- *la interposición de cualquier recurso impugnatorio no suspende la clausura ejecutada por la autoridad administrativa, la que podrá ser levantada únicamente si el infractor y/o el propietario del inmueble cumple con el pago de la multa, los gastos que ocasiono el cierre del local y además haya obtenido licencia de funcionamiento para la misma actividad por la cual fue clausurado u otra,*

previo el procedimiento y pago de derecho correspondiente para el destapiado, de ser este el caso, suspensión que deberá ser dispuesta mediante Resolución de Gerencia de Turismo y Desarrollo Económico.

***Artículo 5°.-** la autoridad Municipal dejara constancia del comiso y cierre del local en acta, la misma que será entregada al conductor, responsable o dependiente del local, de no ser posible o en caso de existir negativa de su recepción, el acta será adherida en lugar visible de la fachada del inmueble, dejando constancia en la misma de tal circunstancia.*

De lo dispuesto por la ordenanza Municipal N° 304-CMPP, se colige que la potestad sancionadora de la Municipalidad Provincial de Puno, se ejerce en un mismo acto, es decir, en el mismo acto de fiscalización de locales comerciales y que estos no cuenten con licencia de funcionamiento o funcionan con giro distinto al de su licencia, se emite acto Resolutivo que dispone la medida de cierre del establecimiento comercial, y el comiso de bienes muebles incluso a aquellos locales que tengan en trámite procedimientos administrativos sancionadores o recursales o se encuentren tramitando licencia de funcionamiento, tal acto (Resolución), será emitido por la Gerencia de Turismo y Desarrollo Económico, expedida, notificada y ejecutada en el acto, para tal efecto la Referida Ordenanza Municipal N° 304-CMP, mediante su artículo 9° dispone lo siguiente:

*“**Artículo 9°.-** APROBAR el formato de Acta Comiso, Cierre y Clausura de establecimiento, con carácter resolutivo (...)”*

Tales formatos, fueron aprobados bajo la denominación de “ACTA DE CONSTATAACION, COMISO Y CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTO CON

CARÁCTER RESOLUTIVO” y son un total de cuatro formatos que se diligencian en el mismo acto de fiscalización y son los siguientes:

4.2.1. FORMATO DE CONSTATACIÓN (FISCALIZACIÓN):



Concejo Provincial de Puno

ANEXO N° 01

ACTA CONSTATACIÓN, COMISO, CIERRE Y CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTO CON CARÁCTER RESOLUTORIO

I.- CONSTATACIÓN:

En Puno a las horas del día, mes de, año 20, se hicieron presentes en el establecimiento ubicado en, N°, del barrio, de la ciudad de Puno, el siguiente personal de la Municipalidad Provincial de Puno (PNP).

NOMBRES

CARGO

<u>NOMBRES</u>	<u>CARGO</u>
.....
.....
.....
.....
.....



Se procedió a verificar si el establecimiento cuenta con licencia de funcionamiento, habiéndose entendido el acto con quien manifiesta ser
 (nombres o no quiso identificarse) (propietaria, conductora, administradora, encargada etc)

constatando que el establecimiento
 (no cuenta con licencia de funcionamiento o cuenta con giro distinto con el que viene funcionando)
 corroborando la información previamente obtenida de la base de datos de la Subgerencia de Actividades Económicas



4.2.2. FORMATO DE RESOLUCION DE SANCION:

II.- RESOLUCIÓN:

VISTOS:

La constatación In Situ, efectuada el día de la fecha en el local sito en N° del Barrio....., de la ciudad de Puno y,



CONSIDERANDO:

Que, mediante Ordenanza N° 304 - CMPP, de fecha 30 de junio 2011, se regula el cierre de locales comerciales que vienen funcionando sin licencia de funcionamiento o con giro distinto para el que han obtenido licencia, casos para los que se establecido la procedencia del comiso de bienes muebles, clausura definitiva y de ser el caso tapiado del mismo, bastando para ejecutar tal medida, unicamente la constatación de tal situación de hecho.

Que, en el presente caso habiéndose apersonado a local del vistos, el personal de la municipalidad y PNP consignado en la parte introductoria de la presente acta, se ha constatado que el local del vistos, viene funcionando como, bajo la razón social de, la misma que para el caso no tiene mayor relevancia por cuanto éste **no cuenta lo licencia de funcionamiento (o viene funcionando con giro distinto para el que ha obtenido licencia).**

Que, en aplicación de lo establecido en la Ordenanza Municipal N°2011-CMPP, y con el objeto de salvaguardar el orden, tranquilidad, seguridad y salud pública, de la ciudad de Puno, corresponde disponer el Comiso de bienes muebles que se encuentren el local, proceder a la clausura definitiva y tapiado del establecimiento, (fundamentar en caso de ser necesario el tapiado)

Que, la ley 27444 Ley del procedimiento Administrativo General a través del artículo 192° establece que "Los Actos administrativo tendrán carácter ejecutivo, salvo disposición legal expresa en contrario, mandato judicial o que estén sujetos a condición o plazo conforme a Ley".

Que, corresponde dejar a salvo el derecho de la propietaria, conductora, administradora, encargada del establecimiento o local comercial y/o del propietario del inmueble a presentar reclamo que considere le asiste.

En ejercicio de las facultades otorgadas por la Ordenanza N° 304 - CMPP, las que provienen de las funciones que como Gerente de Turismo y Desarrollo Económico, corresponden:

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DISPONER el comiso en el acto, de los bienes muebles que se encuentren en el establecimiento o local comercial ubicado en, procediendo a levantar acta de los bienes decomisados con constancia del estado en que estos se encuentran.

Artículo 2°.- DECLARAR, la clausura definitiva (y tapiado) del establecimiento o local comercial ubicado en, (o en su caso) revocar la Licencia de Apertura con serie N° Registro N° otorgado a favor de para (objeto de la licencia) ubicado en por las razones expuestas en la parte considerativa.



Artículo 3°.- DEJAR a salvo el derecho de quienes consideren tenerlo a efectuar los reclamos que consideren convenientes.

Artículo 4°.- Notifíquese y Ejecútese La presente en el Acto.

Gerente de Turismo y Desarrollo Económico.

Así, la potestad sancionadora de la Municipalidad Provincial de Puno, se expresa en una misma diligencia, emitiéndose en el mismo acto de constatación la resolución de sanción hasta la ejecución de la sanción, diferenciándose en todo caso del procedimiento administrativo sancionador dispuesto por el artículo 255° del TUO de la Ley N° 27444, LPAG.

Seguidamente debemos a verificar los instrumentos de gestión de la Municipalidad Provincial de Puno, como es el caso del Reglamento de Organización y Funciones (en adelante ROF), se advierte que el principal incumplimiento de la Municipalidad Provincial de Puno, que al 2017 y 2018 le impedía desarrollar procedimientos de sanción respetando el procedimiento sancionador, se encuentra en el artículo 234° numeral 234.1) sub numeral 1) de la Ley N° 27444 (Artículo 254° numeral 254.1 sub numeral 1 del TUO de la Ley N° 27444), cuando expresamente se menciona:

“Artículo 234. Caracteres del procedimiento sancionador

234.1 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.” (énfasis nuestro)*

La Municipalidad Provincial de Puno aprobó su estructura orgánica mediante la Ordenanza Municipal N° 191-2007-CMPP, de fecha 29 de Noviembre de 2007, siendo éste el instrumento de gestión principal de la Municipalidad en lo que se refiere a su estructura y funciones, no regula en lo absoluto quien es la autoridad instructora y quien es la autoridad sancionadora. Por tanto, al ser clara la Ley, al exigir que se diferencie en

la estructura de la Entidad, entre dichas autoridades, y considerando que la estructura de una Municipalidad, sólo puede ser aprobada mediante Ordenanza y mediante el instrumento de gestión denominado Reglamento de Organización y Funciones y no habiendo cumplido la Municipalidad Provincial de Puno, los años 2017 y 2018 en diferenciar, como lo exige la Ley, en su estructura a las autoridades que participan en el procedimiento de sanción, todo lo actuado por la Gerencia de Turismo y Desarrollo Económico, devienen en nulas.

Al respecto, es importante mencionar que para el mes de noviembre de 2018 a través de la Ordenanza Municipal N° 026-2018-MPP, y con una suerte de improvisación la Municipalidad Provincial de Puno modifica el ROF, disponiendo que todas las Sub. Gerencias que tengan a cargo procedimientos de sanción se constituirán como Órganos instructores y las Gerencias a su cargo se constituirán como órganos de sanción, modificación que la misma municipalidad incumple, al seguir en vigencia y aplicación la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP la cual no permite un procedimiento de conformidad al procedimiento sancionador.

Por otro lado, el procedimiento sancionador regulado por el artículo 255 del TUO de la LPAG está desarrollado en diversas etapas: fiscalización a cargo del personal fiscalizador, inicio del procedimiento sancionador a cargo del instructor, fin de la etapa de instrucción mediante informe final de instrucción; y, finalmente la etapa de sanción por la autoridad sancionadora, por lo que en este punto corresponde verificar si la Municipalidad Provincial de Puno respeta el procedimiento sancionador a mérito de la aplicación de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP:

Tabla 1***Identificación de la muestra de investigación***

N°	N° de resolución de sanción	fecha	nombre del administrado	infracción imputada
1	Resolución Gerencial N° 211-2018-MPP/GTDE	09/05/18	Karina Katerine Herbas Herbas	No cuenta con Licencia de funcionamiento
2	Resolución Gerencial N° 216-2018-MPP/GTDE	23/05/18	Fanny Mariela Sandoval Diaz	No cuenta con Licencia de Funcionamiento
3	Resolución Gerencial N° 219-2018-MPP/GTDE	29/05/18	Claudia Luzmery Turpo Pancca	No cuenta con Licencia de funcionamiento
4	Resolución Gerencial N° 220-2018-MPP/GTDE	01/06/18	Sheyla Palomino Maye	No cuenta con Licencia de funcionamiento
5	Resolución Gerencial N° 221-2018-MPP/GTDE	01/06/18	Nelly Laura Coila Coila	Giro distinto al autorizado
6	Resolución Gerencial N° 226-2018-MPP/GTDE	02/06/18	Elizabeth Atencio Atencio	No cuenta con Licencia de funcionamiento
7	Resolución Gerencial N° 243-2018-MPP/GTDE	09/06/18	Nayra Yanarico Lizbeth	No cuenta con Licencia de funcionamiento
8	Resolución Gerencial N° 250-2018-MPP/GTDE	11/06/18	Estefani Yerba Juli	No cuenta con Licencia de funcionamiento
9	Resolución Gerencial N° 253-2018-MPP/GTDE	26/06/18	Orlando Tapia Cauna	No cuenta con Licencia de funcionamiento
10	Resolución Gerencial N° 255-2018-MPP/GTDE	04/07/18	Marielena Vargas Huarahuara	No cuenta con Licencia de funcionamiento
11	Resolución Gerencial N° 271-2018-MPP/GTDE	10/07/18	Norma Apaza Condori	No cuenta con Licencia de funcionamiento
12	Resolución Gerencial N° 276-2018-MPP/GTDE	13/07/18	Jose Flores Quilca	No cuenta con Licencia de funcionamiento

13	Resolución Gerencial N° 284-2018-MPP/GTDE	31/07/18	Luzmila Mamani	Cruz	No cuenta con licencia de funcionamiento
14	Resolución Gerencial N° 286-2018-MPP/GTDE	01/08/18	Ruth Mamani	Valeria Moron	No cuenta con licencia de Funcionamiento.
15	Resolución Gerencial N° 303-2018-MPP/GTDE	15/08/18	Ronilda Velasquez	Álvarez	No cuenta con licencia de funcionamiento

Fuente: Legajos de la Gerencia de Turismo y Desarrollo Económico de la MPP.

Elaborado por: ejecutora de tesis

Nota: En la tabla se muestra un total de 15 expedientes que representa nuestra muestra de investigación de un total de 51 expedientes que representa nuestro universo, expedientes tramitados desde noviembre de 2017 a noviembre de 2018.

Tabla 2

Datos del acto de fiscalización (instrucción preventiva)

N°	N° de resolución de sanción	¿Se diligenció la instrucción preventiva (fiscalización)?		¿Se consignó la hora de inicio y cierre de la fiscalización?				¿El acto de fiscalización concluye con la recomendación de inicio de procedimiento sancionador?	
		SI	NO	Inicio		final		SI	NO
				Si	No	Si	No		
1	Resolución Gerencial N° 211-2018-MPP/GTDE	X		X		X			X
2	Resolución Gerencial N° 216-2018-MPP/GTDE	X		X		X			X
3	Resolución Gerencial N° 219-2018-MPP/GTDE	X		X		X			X
4	Resolución Gerencial N° 220-2018-MPP/GTDE	X		X		X			X
5	Resolución Gerencial N° 221-2018-MPP/GTDE	X		X		X			X
6	Resolución Gerencial N° 226-2018-MPP/GTDE	X		X		X			X

7	Resolución Gerencial N° 243-2018-MPP/GTDE	X	X	X	X
8	Resolución Gerencial N° 250-2018-MPP/GTDE	X	X	X	X
9	Resolución Gerencial N° 253-2018-MPP/GTDE	X	X	X	X
10	Resolución Gerencial N° 255-2018-MPP/GTDE	X	X	X	X
11	Resolución Gerencial N° 271-2018-MPP/GTDE	X	X	X	X
12	Resolución Gerencial N° 284-2018-MPP/GTDE	X	X	X	X
13	Resolución Gerencial N° 286-2018-MPP/GTDE	X	X	X	X
14	Resolución Gerencial N° 331-2018-MPP/GTDE	X	X	X	X
15	Resolución Gerencial N° 457-2018-MPP/GTDE	X	X	X	X

Fuente: Legajos de la Gerencia de Turismo y Desarrollo Económico de la MPP.

Elaborado por: Ejecutora de tesis.

Nota: La tabla nos muestra que en los 15 casos se diligencio la instrucción preventiva (fiscalización), sin embargo, estos documentos de fiscalización no registran los requisitos esenciales, como son la hora de inicio y cierre de la fiscalización, ni la recomendación de inicio de procedimiento sancionador (informe).

Tabla 3

Datos de inicio del procedimiento de sanción

N°	N° de resolución de sanción	¿Posee resolución de iniciación del procedimiento?		¿Se notificó la resolución de inicio de procedimiento de sanción?		¿El Administrado presento descargo a resolución de inicio de procedimiento de sanción?	
		SI	No	Si	No	SI	NO
1	Resolución Gerencial N° 211-2018-MPP/GTDE		X		X		X
2	Resolución Gerencial N° 216-2018-MPP/GTDE		X		X		X

3	Resolución Gerencial N° 219-2018-MPP/GTDE	X	X	X
4	Resolución Gerencial N° 220-2018-MPP/GTDE	X	X	X
5	Resolución Gerencial N° 221-2018-MPP/GTDE	X	X	X
6	Resolución Gerencial N° 226-2018-MPP/GTDE	X	X	X
7	Resolución Gerencial N° 243-2018-MPP/GTDE	X	X	X
8	Resolución Gerencial N° 250-2018-MPP/GTDE	X	X	X
9	Resolución Gerencial N° 253-2018-MPP/GTDE	X	X	X
10	Resolución Gerencial N° 255-2018-MPP/GTDE	X	X	X
11	Resolución Gerencial N° 271-2018-MPP/GTDE	X	X	X
12	Resolución Gerencial N° 284-2018-MPP/GTDE	X	X	X
13	Resolución Gerencial N° 286-2018-MPP/GTDE	X	X	X
14	Resolución Gerencial N° 331-2018-MPP/GTDE	X	X	X
15	Resolución Gerencial N° 457-2018-MPP/GTDE	X	X	X

Fuente: Legajos de la Gerencia de Turismo y Desarrollo Económico de la MPP.

Elaborado por: ejecutora de tesis

Nota: Se verifica que ningún expediente administrativo posee resolución de inicio del procedimiento sancionador, no se notificó la resolución de inicio de procedimiento de sanción, no se otorgó a los administrados la posibilidad de formular descargos al inicio del procedimiento sancionador en ninguno de los 15 expedientes.

Tabla 4

Datos de la etapa de instrucción y sanción del procedimiento sancionador

N°	N° de resolución de sanción	de resolución de	¿La autoridad instructora formula el informe final de instrucción?		¿Se tiene notificación del informe de instrucción?		¿Se emitió la resolución de sanción?	
			SI	NO	SI	NO	SI	NO
1	Resolución Gerencial N° 211-2018-MPP/GTDE			X		X	X	
2	Resolución Gerencial N° 216-2018-MPP/GTDE			X		X	X	
3	Resolución Gerencial N° 219-2018-MPP/GTDE			X		X	X	
4	Resolución Gerencial N° 220-2018-MPP/GTDE			X		X	X	
5	Resolución Gerencial N° 221-2018-MPP/GTDE			X		X	X	
6	Resolución Gerencial N° 226-2018-MPP/GTDE			X		X	X	
7	Resolución Gerencial N° 243-2018-MPP/GTDE			X		X	X	
8	Resolución Gerencial N° 250-2018-MPP/GTDE			X		X	X	
9	Resolución Gerencial N° 253-2018-MPP/GTDE			X		X	X	
10	Resolución Gerencial N° 255-2018-MPP/GTDE			X		X	X	
11	Resolución Gerencial N° 271-2018-MPP/GTDE			X		X	X	
12	Resolución Gerencial N° 284-2018-MPP/GTDE			X		X	X	
13	Resolución Gerencial N° 286-2018-MPP/GTDE			X		X	X	
14	Resolución Gerencial N° 331-2018-MPP/GTDE			X		X	X	
15	Resolución Gerencial N° 457-2018-MPP/GTDE			X		X	X	

Fuente: Legajos de la Gerencia de Turismo y Desarrollo Económico de la MPP.

Elaborado por: ejecutora de tesis

Nota: Se verifica de la tabla que en los 15 expedientes, la autoridad instructora no cumplió con emitir informe final de instrucción, consecuentemente no se cumplió con el acto de notificación, sin embargo, la autoridad sancionadora cumplió con emitir la resolución de sanción de los 15 expedientes administrativos.

CONSIDERACIONES FINALES RESPECTO A NUESTRO SEGUNDO OBJETIVO:

Como se verifica de los cuadros desarrollados, los expedientes administrativos seguidos en razón de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP no respetan el debido procedimiento, situación que contraviene la siguiente normativa:

- **El artículo 139 inciso 3) de la Constitución Política del Estado:**

Son principios y derechos de la función jurisdiccional

“La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación”

Bajo tal precepto la Municipalidad Provincial de Puno a través de la Gerencia de Turismo y Desarrollo Económico, tiene la responsabilidad de observar y respetar el debido procedimiento administrativo, estando proscrito cualquier tipo de arbitrariedad en el procedimiento administrativo sancionador.

- **Los siguientes artículos del TUO de la LPAG, Ley N° 27444:**

Artículo IV del Título Preliminar.- 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:*

(...)

1.2. 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.

Las garantías inherentes al debido procedimiento no son limitativos, por lo que mínimamente se tiene la obligación debe respetar las garantías reguladas por la disposición mencionada, sin embargo muy por el contrario, la autoridad administrativa, en este caso la Municipalidad Provincial de Puno no respeta ninguna de las garantías desarrolladas por la LPAG, tal como se encuentra plasmado en los cuadros elaborados, para el cumplimiento de nuestro segundo objetivo.

Artículo 3° Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

5. Procedimiento regular.- Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

La omisión del procedimiento regular no se encuentra regulada por la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, ya que se limita a regular que en un mismo acto se fiscalice, sancione y ejecute la sanción administrativa, obviándose todo el procedimiento regulado por el artículo 255° del TUO de la LPAG, Ley N° 27444.

Artículo 86.- Deberes de las autoridades en los procedimientos

Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes:

2. Desempeñar sus funciones siguiendo los principios del procedimiento administrativo previstos en el Título Preliminar de esta Ley.

Dentro de esta disposición, se considerada indefectiblemente el principio del debido Procedimiento Administrativo Regulado por el artículo IV del título preliminar de la LPAG, Ley N° 27444:

Artículo 234. Caracteres del procedimiento sancionador

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

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

De tal disposición, la Municipalidad Provincial de Puno aprobó su estructura orgánica mediante la Ordenanza Municipal N° 191-2007-CMPP, de fecha 29 de Noviembre de 2007, tal instrumento de gestión no regula en lo absoluto quien es la autoridad instructora y quien la autoridad sancionadora, situación que imposibilita, seguir un procedimiento regular.

Artículo 245.- Conclusión de la actividad de fiscalización

245.1 Las actuaciones de fiscalización podrán concluir en:

(...)

4. *La recomendación del inicio de un procedimiento con el fin de determinar las responsabilidades administrativas que correspondan.*
5. *La adopción de medidas correctivas.*

Esta cuestión no es obligatoria, sin embargo, por las actividades propias que desarrolla la Municipalidad Provincial de Puno, la etapa de fiscalización debió concluir con la recomendación del inicio del procedimiento sancionador ya que tal documento es la base inicial del procedimiento sancionador.

“El 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”

El artículo 255° del TUO de la LPAG, desarrolla el procedimiento sancionador por etapas de obligatorio cumplimiento, siendo que es encomendada a dos autoridades distintas, como son la Autoridad Instructora y la Autoridad sancionadora, dos autoridades que en la Municipalidad Provincial Puno no existían cuando se emitieron las resoluciones desde el mes de noviembre de 2017 a noviembre de 2018, y por más que exista las dos autoridades requeridas por el procedimiento sancionador la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, no permite que dichas autoridades asuman sus funciones conforme al procedimiento sancionador, ya que tal Ordenanza, regula que se practique en un mismo

acto la fiscalización, la sanción y hasta la ejecución de la sanción, cuestiones que claramente contraviene el procedimiento regulado por la LPAG.

4.3. RESPECTO A NUESTRO TERCER OBJETIVO:

Determinar las medidas administrativas que la Municipalidad Provincial de Puno debe adoptar para el adecuado ejercicio de su potestad sancionadora.

El procedimiento sancionador “Es entendido como una garantía esencial y el cauce normal a través del cual los administrados a quienes se les han imputado la comisión de una infracción administrativa ejercitan sus derechos ante la Administración Pública, y que de esta manera, es posible señalar que en el procedimiento sancionador deben hacerse valer verdaderos derechos fundamentales del supuesto administrado infractor; de ese modo el procedimiento sancionador garantiza que la actuación de la Administración, en ejercicio de su potestad sancionadora, se lleve a cabo de una manera ordenada, orientada a la consecución de un fin y respetando un mínimo de garantías para el administrado, y que su importancia tiene una dimensión doble ya que, de una parte, es el mecanismo idóneo que tiene la Administración Pública para lograr su finalidad pública, mientras que por otro lado es la vía que permite ofrecer al administrado las garantías adecuadas para la realización de sus derechos fundamentales” (Mejía, 2017, pág. 33).

Tal como señala Linda Mejía (2017), el procedimiento sancionador comprende una garantía esencial, lo que guarda total relación con el artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, Ley N° 27444, que enumera en su numeral 1) inc. 1.2. las principales garantías que debe cumplir el debido procedimiento como son: El derechos a ser notificado; 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 afecten los derechos o intereses de los administrados.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, dispone en su artículo 255° que el procedimiento sancionador está desarrollado en diversas etapas, que ampliamente desarrollamos en nuestros dos primeros objetivos, sin embargo, de manera sintética es como sigue: El procedimiento sancionador inicia con la fiscalización a cargo del personal fiscalizador, inicio del procedimiento sancionador a cargo del órgano instructor, fin de la etapa de instrucción mediante informe final de instrucción; y, finalmente la etapa de sanción por la autoridad sancionadora. De estas etapas la Municipalidad Provincial de Puno no ha respetado ninguna, tal como se demostró en el cumplimiento de nuestro segundo objetivo.

Asimismo, es importante señalar que el Decreto Legislativo N° 1272, modificó la Ley N° 27444, siendo las modificaciones sustanciales de interés para el trabajo de investigación, la incorporación al procedimiento sancionador la separación que debe existir entre la fase instructora y la sancionadora del procedimiento, precisando que cada una de estas debe estar encomendada a una autoridad distinta, tal modificación se encuentra prevista en el artículo 255° del actual TUO de la Ley N° 27444, aprobado mediante DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS.

Esta separación del procedimiento sancionador entre la fase de instrucción y la sancionadora representa una garantía para el administrado, la cual tiene como fundamento el derecho al principio al debido procedimiento contemplado en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1.2) del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444.

En suma, el procedimiento sancionador constituye, de un lado, una herramienta que le permite a la autoridad administrativa determinar adecuadamente la existencia de responsabilidad administrativa; y, de otra parte, una garantía que le permite al administrado conocer las infracciones que se le atribuyen, así como los derechos y principios que les son aplicables, siendo entonces el procedimiento administrativo sancionador eminentemente especial con relación al procedimiento general, su especialidad radica en la necesidad de respetar garantías esenciales que protegen al administrado frente al ius puniendi estatal, por ello, es necesario que la Municipalidad Provincial de Puno, regule el procedimiento sancionador respetando las garantías esenciales del procedimiento administrativo siendo la medida preliminar la Derogación de la ORDENANZA MUNICIPAL N° 304-CMPP a fin de evitar actos contrarios a derecho y la normativa referida al procedimiento administrativo Sancionador, asimismo, la emisión de una Ordenanza Municipal que garantice el procedimiento sancionador ordenado por el artículo 255° del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 a efecto de que la Municipalidad Provincial de Puno ejerza de manera adecuada su potestad sancionadora, a través de un procedimiento administrativo sancionador justo que no decaiga en arbitrario.

V. CONCLUSIONES

PRIMERO.- Se identificaron los siguientes fundamentos que motivaron la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP: i) fundamentos normativos: las Municipalidades cuentan con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, (artículo 194° de la CPP) y deber de representatividad al vecindario (artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27972); ii) Fundamento de orden Social: el deber de ordenamiento de la ciudad, seguridad y salud de los vecinos; iii) fundamento jurisprudencial: la adopción de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que a través de reiterada jurisprudencia ha establecido que el inicio de una actividad comercial está condicionada a la obtención previa de licencia de funcionamiento. Estos tres fundamentos resultaron suficientes para la aprobación y aplicación de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, omitiendo de manera grotesca los mandatos Constitucionales (artículo 139° inc. 3) y en el plano del Derecho Administrativo las prerrogativas Generales y Especiales de la Ley N° 27444 LPAG, disposiciones que el legislador emitió a fin de que las entidades públicas no accionen con manifiesta arbitrariedad, como viene actuando la Municipalidad Provincial de Puno.

SEGUNDO.- Se verifico que efectivamente la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, contraviene nuestro ordenamiento jurídico vigente como es el caso de los mandatos respecto al debido procedimiento derivado de nuestra Constitución Política del estado, el artículo 139° inciso 3), y las siguientes disposiciones del TUO la Ley N° 27444: numeral 1 inciso 1.2) del artículo IV del Título preliminar, Artículo 3° numeral 5), Artículo 86° numeral 2), Artículo 234° numeral 234.1; Artículo 245 numeral 245.1 incisos 4) y 5) y el artículo 255°, en consecuencia, la Municipalidad Provincial de Puno a través de la Gerencia de Turismo y Desarrollo Económico, afecta las garantías mínimas que el Estado

le confiere a los administrados frente a las arbitrariedades de las entidades públicas que ejercen potestad sancionadora.

TERCERO.- Se determinó que para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido, ello implica que no cabe la aplicación de sanción alguna, aun cuando la misma corresponda a una infracción debidamente tipificada, si es que la misma no es resultado de procedimiento establecido en la Ley, ya que el procedimiento sancionador se caracteriza por el respeto de los principios rectores de la potestad sancionadora de la administración pública, situación por la que la Municipalidad Provincial de Puno debe expresar el respeto integro por las garantías del debido procedimiento administrativo, a través de normas municipales que garanticen el adecuado procedimiento sancionador, proscribiendo toda disposición contraria como es el caso de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP.

VI. RECOMENDACIONES

PRIMERO.- Se derogue la ORDENANZA MUNICIPAL N° 304-CMPP aprobado por el pleno del concejo municipal (2011), de conformidad con lo señalado por el artículo 103° de la Constitución Política del estado, por cuanto establece que una Ley se deroga solo por otra Ley, mecanismo de aplicación también para las ordenanzas, que tienen rango de Ley a mérito del artículo 200° numeral 4) de nuestra Carta Magna así como las atribuciones funcionales del Concejo Municipal derivado del el artículo 9° inc. 8) de la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades, ello con la finalidad de evitar actos contrarios a derechos y la normativa referida al procedimiento administrativo Sancionador.

SEGUNDO.- Se apruebe una Ordenanza Municipal que garantice el procedimiento sancionador ordenado por el artículo 255° del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General, donde se distinga la autoridad instructora de la sancionadora, y en concordancia con el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, LPAG a efecto de que la Municipalidad Provincial de Puno ejerza de manera adecuada su potestad sancionadora, a través de un procedimiento administrativo sancionador justo que no decaiga en arbitrario, ya que un correcto procedimiento Garantiza el respeto de los Derechos Fundamentales así como el respeto por la normativa especial vigente, lo que se consolida en resoluciones de sanción que no podrán ser desvirtuadas por las instancias superiores o el Órgano Jurisdiccional.

TERCERO.- Se regule a través de una Ordenanza Municipal las medidas de carácter provisional con sujeción a lo previsto por el artículo 256 del TUO de la LPAG, Ley N° 27444 a efecto de que la autoridad que se encuentre tramitando el procedimiento sancionador pueda disponer medidas de carácter provisional, ello con el objeto de que se asegure la eficacia de la resolución final que pudiera recaer en el procedimiento.

VII. REFERENCIAS

- Alarcon, L. (2008). *La Garantia Non In Idem y Procedimiento Administrativo Sancionador*. Madrid: Iustel.
- Alcantara, O. A. (2011). *El debido Procedimiento Administrativo en los Organismos Reguladores*. Lima.
- Alva, J. (17 de abril de 2009). *Principios Generales y Código Tributario*. Obtenido de Blog de Mario Alva Matteucci:
<http://blog.pucp.edu.pe/blog/blogdemarioalva/2009/04/17/el-concepto-de-administracion-publica-en-la-legislacion-peruana/>
- Bernardis, L. D. (1995). *La Garantía procesal del Debido Proceso*. Lima: Cultural Cuzco Editores.
- Brewer, A. (2011). La regulación del procedimiento administrativo en América Latina con ocasión de la primera década (2001-2011) de la Ley de Procedimiento Administrativo General del Perú (ley 27444). *Derecho PUCP - Revista de la Facultad de Derecho*, 47-76.
- Briones, G. (1986). *Métodos y Técnicas para la Investigación de las Ciencias Sociales*. Mexico: Trillas.
- Bustamante, R. (2001). *Derechos Fundamentales y Proceso Justo*. Lima: Ara editores.
- Carbonell, M. (12 de septiembre de 2009). *Miguelcarbonell.com*. Obtenido de ¿Qué es el garantismo? Una nota muy breve:
http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Qu_es_el_garantismo_Una_nota_mu_y_breve.shtml
- Caso Tribunal Constitucional vs. Perú, Sentencia del 31 de enero de 2001, párrafo N° 71.* (s.f.).
- Castillo, L. (2004). *Comentarios al Código Procesal Constitucional artículo por artículo*. Lima: ARA editores.
- Chamorro, F. (2002). *La tutela judicial efectiva*. Barcelona: Boch.

- Cortez, J. (2012). *“El debido procedimiento administrativo y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”*. Lima: Gaceta Constitucional.
- Danos, J. (1995). *Notas acerca de la potestad sancionadora de la Administración Pública*. Ius et Veritas.
- Diccionario Juridico*. (s.f.). Obtenido de Extension:
<http://www.expansion.com/diccionario-juridico/potestad-sancionadora.html>
- E, S. (2001). *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo - Uruguay.
- Eduardo Garcia & Tomas Fernandez. (2000). *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Civitas.
- Enciclopedia Juridica* . (2014). Obtenido de Potestad Sancionadora:
<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/potestad-sancionadora/potestad-sancionadora.htm>
- Fernandez, F. (1997). *El Rango de Ley de las Ordenanzas Municipales en la Constitución de 1993*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Gallardo, M. (2008). *Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica*. Madrid: Iustel.
- Garberí & Buítron. (2001). *El procedimiento administrativo sancionador*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- García, J. (1991). *Los actos administrativos*. Madrid: Civitas.
- Garrido, F. (s.f.). *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid; España.: Instituto de Estudios Políticos.
- Gonzales, D. (2017). *La Vulneración del debido procedimiento de los administrados en el Procedimiento Administrativo Sancionador, según el Decreto Legislativo 1272, en la Municipalidad de Chaclacayo*. Lima.
- Gonzalez, J. (1964). *El procedimiento administrativo*. Madrid: Publicaciones Abella.
- Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. (2017). Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

- Guía sobre la aplicación del Principio - Derecho del Debido Proceso en los procedimientos administrativos.* (2013). Lima.
- Guías Jurídicas.* (s.f.). Obtenido de wolterskluwer:
https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNjE1MTtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAMJoKxzUAAAA=WKE
- Guzmán, C. (2013). *MANUAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.* Lima: Instituto Pacífico S.A.C.
- Guzman, C. (2019). *Procedimiento Administrativo Sancionador.* Lima: Pacifico Editores S.A.C.
- Hernández, Fernández y Baptista. (12 de 23 de 2006). *Metodología de la Investigacion.* Mexico: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. Obtenido de JB Posgrado:
https://www.esup.edu.pe/descargas/dep_investigacion/Metodologia%20de%20la%20investigaci%C3%B3n%205ta%20Edici%C3%B3n.pdf
- Hoyos, A. (1996). *El debido proceso.* Santa Fe de Bogotá: Editorial Themis,.
- Huapaya, R. (2005). *¿Cuáles son los alcances del derecho al debido procedimiento administrativo en la Ley del Procedimiento Administrativo General?* Lima: Actualidad Jurídica.
- Ivanega, M. (2008). *Consideraciones acerca de las potestades administrativas En: Revista de Derecho Administrativo N° 4.* Lima: Círculo de Derecho Administrativo de la PUCP.
- Jaen, M. (1987). *La Presuncion de Inocencia en la Jurisprudencia Constitucional.* Madrid: Akal.
- Landa, C. (2001). *"Debido proceso y tutela jurisdiccional" En: Pensamiento Constitucional.* Lima.
- Landa, C. (2012). *El Derecho al Debido Procedimiento en la Jurisprudencia, Corte Suprema de Justicia de la Republica del Peru, Tribunal Constitucional del Peru, Corte Interamericana de Derechos Humanos.* Lima: Academia de la Magistratura.

- Linares, J. (1989). *Razonabilidad de las Leyes. El «debido proceso» como garantía innominada en la Constitución Argentina*. Buenos Aires: Astrea.
- Lopez y Sandoval. (2012). *Métodos y técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa*. México: Sistema de Universidad Virtual de Guadalajara.
- Lopez, L. (2009). *Población, muestra y muestreo*. Perú: Punto Cero.
- Lopez, O. (2011). *Medicion, Tecnica e Instrumentos de Investigacion*. Obtenido de slideshare: <https://es.slideshare.net/oscarlopezregalado/instrumentos-de-investigacin-9217795>
- Machicado, J. (2013). *¿Que es un proncipio?* Obtenido de Apuntes Juridicos: https://jorgemachicado.blogspot.com/2009/07/principio.html#_Toc361533708
- Maljar, D. (2004). *El Derecho Administrativo sancionador*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Malláp, J. (2013). *Comentarios al Régimen Normativo Municipal*. Lima: Gaceta Juridica.
- Marisa Miranda & Gustavo Vallejo . (s.f.). *CECIES*. Obtenido de Pensamiento Latinoamericano y Alternativo: <http://www.cecies.org/articulo.asp?id=218>
- Martínez, M. (2008). *Las Bases de la Potestad Sancionadora en el Sector Eléctrico Peruano*. Obtenido de Circulo de Derecho Administrativo: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14530>
- Martinez, P. (2006). *El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica*. Pensamiento & Gestión.
- Mejía, L. (2017). *La Observancia delas Garantías del Debido Proceso en el Procedimiento Administrativo Sancionador en el Distrito Fiscal de Huánuco - 2015*. Huanuco.
- Merino, B. (2008). *Deferensoria del Pueblo*. Obtenido de Informe Defensorial N° 133, ¿Uso o abuso de la autonomía municipal?: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4A8106894089547505257DD3005FA5D3/\\$FILE/1_pdfsam_informe_133.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4A8106894089547505257DD3005FA5D3/$FILE/1_pdfsam_informe_133.pdf)
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*. (2017). Obtenido de Sujetos del Procedimiento Administrativo: <https://www.minjus.gob.pe/wp->

content/uploads/2017/03/SESION-9-Sujetos-del-Procedimiento-Administrativo.pdf

- Monroy, J. (1996). *Introducción al Proceso Civil*. Bogota: Temis.
- Montes, F. (s.f.). *Potestad Sancionadora y Procedimiento Administrativo Sancionador*.
Obtenido de cal.org: http://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/potestad_sanci.pdf
- Morales, H. (11 de noviembre de 2014). *El debido proceso en las actuaciones administrativas*. Obtenido de LEGIS AMBITO JURIDICO:
<https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo-y-contratacion/el-debido-proceso-en-las-actuaciones-administrativas>
- Morón, J. (1999). *Derecho Procesal Administrativo*. Lima: Rhodas.
- Moron, J. (2005). La suspensión de la cobranza coactiva por la interposición de la demanda contencioso administrativa. *Actualidad Jurídica*, 16.
- Moron, J. (2015). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*.
Perú: Gaceta Jurídica.
- Morón, J. (2017). *Comentarios a la Ley Del Procedimiento Administrativo General - Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Lima: Gaceta Jurídica S.A.
- Muñoz, C. (2011). *Como Elaborar y Asesorar una Investigación de Tesis*. Mexico: Pearson.
- Nevado-Batalla, P. (2002). *Notas sobre Derecho Administrativo II*. Salamanca: Ratio Legis Librería Jurídica.
- Nieto, A. (1994). *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos.
- Nieto, A. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos.
- Ossa, J. (2009). *Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática*.
Bogotá: Legis.
- Pacori, J. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo*. Lima: Ubilex Asesores SAC.
- Paredes, D. (2013). *El Debido Procedimiento Administrativo: Analisis de los Procedimientos Sancionatorios de Telecomunicaciones Sanitario y Electronico*. Chile.

- Parejo, L. (2003). *La Autonomía Local en la Constitución*. Madrid: Civitas.
- Paroy, J. V. (2017). *Procedimientos administrativos y su influencia en los actos administrativos en los trabajadores del Decreto Legislativo 276 del Gobierno Regional de Ancash, 2017*. Ancash.
- Patiño, H. (enero - junio de 2011). *Las causales exonerativas de la responsabilidad extracontractual. ¿Por qué y cómo impiden la declaratoria de responsabilidad? Aproximación a la jurisprudencia del Consejo de Estado*. Obtenido de En: Revista de Derecho Privado, N° 20:
<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/viewFile/2898/2539>
- Pineda, J. (2008). *Investigacion Juridica*. Perú: Pacifico.
- Ponce, G. (2017). *La Constitución Antidemocrática: Análisis Sobre el Origen y Aprobación de la Constitución Política de Perú De 1993*. Puno.
- Postigo, V. (1998). *El debido Proceso y la demanda civil*. Lima: Editorial Rodhas.
- Quispe, E. (2009). *Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 Análisis, Comentarios y Aplicaciones*. Arequipa: Equis Consultores .
- Raffino, M. (2019). *Legalidad*. Obtenido de Conceptos.de:
<https://concepto.de/legalidad/>
- Rodríguez, H. F. (2014). *Los principios constitucionales limitadores del Ius Puniendi ¿Qué límites rigen el Derecho Administrativo Sancionador en el Perú?* Lima.
- Rojas, E. (2011). *El debido procedimiento administrativo*. Perú.
- Romina Gohurdett Jara y Maria Trinidad Robles Nuñez. (2013). *El Principio de Inocencia en el Derecho Administrativo Sancionador*. Chile.
- Rubio, M. (1996). *Estudio de la Constitución de 1993*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- SAGÜÉS, N. (1993). *Elementos de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea.
- Santamaría, J. (2000). *Principios de derecho administrativo*. Madrid: Estudios Ramón Areces.
- Sayagues, E. (2001). *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo - Uruguay.
- Sentencia recaída en el Expediente N° 0023-2005-PI/TC. (27 de noviembre del 2005).*

- Sentencia recaída en el Expediente N° 03706-2010-PA/TC. (22 de marzo de 2011).*
- Sentencia recaída en el Expediente N° 03741-2004-AA/TC (14 de noviembre de 2005)*
- Sentencia recaída en el Expediente N° 1583-2007-PA/TC, (14 de abril de 2007).*
- Sentencia recaída en el Expediente N° 1628-2003-AA/TC (29 de agosto de 2004).*
- Sentencia recaída en el Expediente N° 8495-2006-PA/TC (7 de agosto de 2008).*
- Solano, D. (10 de abril de 2014). *La comunicación en instituciones públicas: balance y perspectivas* . Obtenido de Conexionesan:
<https://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2014/04/10/comunicacion-instituciones-publicas-balance-perspectivas/>
- Surco, M. (2018). *El Procedimiento Administrativo Sancionador y la Vulneración de los Principios Constitucionales*. Lima.
- Tantaleán, R. (2016). *Tipología de las investigaciones Jurídicas*. Cajamarca.
- Tejada, J. (2018). *El procedimiento administrativo sancionador y la vulneración de derechos del ciudadano en la Sub Gerencia de Fiscalización, Control y Sanción Administrativa Municipal de la Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo, durante el año 2017*. Lima.
- Terrazos, J. (s/f). *El Debido Proceso y sus Alcances en el Perú*. Obtenido de Derecho y Sociedad - Asociacion Civil:
<file:///C:/Users/ASESORIA%20LEGAL/Downloads/16865-67007-1-PB.pdf>
- Toranzo, M. V. (1988). *Metodología del trabajo jurídico. Técnicas del Seminario de Derecho*. Mexico: Limusa.

ANEXOS

ANEXO A MATRIZ DE CONSISTENCIA

TITULO	PROBLEMA	OBJETIVO GENERAL Y ESPECIFICO	HIPOTESIS GENERAL Y ESPECIFICAS	UNIDADES DE ESTUDIO	DISEÑO DE INVESTIGACION	MÉTODOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACION
CUESTIONAMIENTO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR APLICADO POR LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PUNO A LA LUZ DE LA APLICACIÓN DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N° 304-CMPP.	<p>PROBLEMA GENERAL:</p> <p>¿Cuáles son los fundamentos utilizados en la emisión de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, que normativa vigente del procedimiento administrativo sancionador vulnera su aplicación, y cuáles son las medidas administrativas que la Municipalidad Provincial de Puno debe adoptar para el adecuado ejercicio de su potestad sancionadora?</p> <p>PROBLEMAS ESPECÍFICOS</p> <p>¿Cuáles son los fundamentos de la emisión de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP?</p> <p>¿Qué normativa vigente vulnera la aplicación de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP?</p> <p>- ¿Cuáles son las medidas administrativas que la Municipalidad Provincial de Puno debe adoptar para el adecuado ejercicio de su potestad sancionadora?</p>	<p>OBJETIVO GENERAL:</p> <p>Identificar los fundamentos utilizados en la emisión de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP y verificar si su aplicación vulnera la normativa vigente del procedimiento administrativo sancionador, en base a ello determinar cuáles son las medidas administrativas que la Municipalidad Provincial de Puno debe adoptar para el adecuado ejercicio de su potestad sancionadora.</p> <p>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</p> <p>- Identificar los fundamentos utilizados en la emisión de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP.</p> <p>- Verificar si la aplicación de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP vulnera la normativa vigente del procedimiento administrativo sancionador</p> <p>- Determinar las medidas administrativas que la Municipalidad Provincial de Puno debe adoptar para el adecuado ejercicio de su potestad sancionadora.</p>	<p>HIPOTESIS GENERAL</p> <p>Se identifican fundamentos legales, sociales y jurisprudenciales en la emisión de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, asimismo se verifica que su aplicación vulnera el artículo 139 inc. 3 de nuestra Constitución Política del Estado como el artículo 255° del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, siendo necesario la derogación de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP como la expedición de normas municipales que garanticen el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Municipalidad Provincial de Puno.</p> <p>HIPOTESIS ESPECÍFICAS</p> <p>- Se identifican fundamentos legales, sociales y jurisprudenciales en la emisión de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP.</p> <p>- La aplicación de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, contraviene el artículo 139 inc. 3 de nuestra Constitución Política del Estado así como el artículo 255° del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.</p> <p>- La derogación de la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP, como la expedición de normas de carácter municipal adecuados al actual procedimiento administrativo sancionador, garantizan el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Municipalidad Provincial de Puno.</p>	<p>-Resoluciones de sanción administrativa para acreditar la vulneración debido a procedimiento a razón de la vigencia de la O.M. N° 304-CMPP.</p>	<p>Cualitativo</p>	<p>MÉTODOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dogmático - método jurídico propositiva - Estudio de caso <p>TÉCNICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> -Análisis documental -Estudio de caso <p>INSTRUMENTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> -Ficha de observación. -Ficha de estudio caso.

ANEXO B



Concejo Provincial de Puno
ORDENANZA MUNICIPAL N° 304 - CMPP

Puno, 30 de junio del 2011.

EL SEÑOR ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PUNO.**POR CUANTO:**

Visto, en la Sesión del Concejo Municipal del día de la fecha, el Dictamen N° 03-2011, de la Comisión de Turismo y Desarrollo Económico, sus actuados, y;

CONSIDERANDO:

Que, conforme a lo dispuesto en el artículo 194° de la Constitución Política del Estado, las Municipalidades Provinciales y Distritales son Órganos de gobierno local con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia.

Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades, la finalidad de los gobiernos locales es representar al vecindario, promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales así como el desarrollo integral sostenible y armónico de su circunscripción.

Que, la Ley Orgánica de Municipalidades contempla igual previsión a través del artículo II del Título Preliminar, estableciendo además que "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", ejercicio de la autonomía que además comprende la facultad de expedir normas, funciones que de conformidad con lo establecido en el Título VIII del mismo texto legal, están sujetas a las leyes y disposiciones que de manera general regulan las actividades y funcionamiento del sector público.

Que, así mismo, las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea sanciones, sin perjuicio de la responsabilidad civil, administrativa y/o penal, previsión legal contemplada en el artículo 46° de la Ley Orgánica de Municipalidades, la misma que además dispone que las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones tanto de carácter pecuniario como no pecuniario como son suspensión de autorizaciones o licencias, clausuras, decomiso, retención de productos, etc., previsión legal concordante con lo establecido en el artículo 75° del mismo texto legal.

Que, el ordenamiento de la ciudad, seguridad y salud de los vecinos de Puno está siendo vulnerada con el funcionamiento de locales de diversión o esparcimiento nocturno que no cuentan con licencia de funcionamiento o licencia de apertura o que contando con éstas, funcionan con giros y actividades distintas a las autorizadas por la municipalidad, informalidad que se presenta en todo tipo de actividades comerciales y/o empresariales que rebasan el amparo legal de sus derechos, vulnerando el principio de autoridad así como violentan el derecho de la generalidad de vecinos a vivir en un entorno seguro, tranquilo, ordenado, donde el esparcimiento constituya el ejercicio de un derecho en condiciones igualmente seguras, idóneas y dignas.

Que, al respecto cabe analizar el problema partiendo de la Constitución Política del Estado, norma que consagra el derecho fundamental de toda persona a la libre empresa y al trabajo con sujeción a la ley, previsión constitucional respecto a la cual el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en reiterada jurisprudencia precisando que dichos derechos no son absolutos e irrestrictos sino que deben ejercerse dentro de los límites y condiciones fijados por la norma constitucional, las leyes nacionales y locales, correspondiendo a las municipalidades la competencia, función y atribución de emitir disposiciones específicas respecto al tema: STC 2676-2004-AA/TC.

Que, así mismo, el Tribunal Constitucional a través de reiterada jurisprudencia ha establecido que el inicio de una actividad comercial está condicionada a la obtención previa de licencia de





Concejo Provincial de Puno

funcionamiento, ante la carencia o inexistencia de ésta la municipalidad tiene expedito su derecho clausurar el local, así el Tribunal en el expediente N° 2802-2005-PA/TC en el fundamento 8 (ocho) establece “ En ese sentido en el ámbito de competencia municipal, para desarrollar alguna de las actividades o servicios regulados por la administración municipal, y a fin de ejercitar válidamente el derecho a la libertad de empresa-y consecuentemente, de ser el caso, poder alegar vulneración a la libertad de trabajo, como derecho accesorio-, se debe contar previamente con la respectiva autorización municipal, sea ésta licencia, autorización, certificado o cualquier otro instrumento aparente que pruebe la autorización municipal para la prestación de un servicio o el desarrollo de una actividad empresarial, como pueden ser, a guisa de ejemplo: el otorgamiento de autorización de apertura de establecimiento comerciales, industriales y de actividades profesionales; licencia o concesión de ruta para el transporte de pasajeros; certificado de compatibilidad de uso, licencia de construcción, remodelación o demolición; declaratoria de fábrica; certificado de conformidad de habilitación técnica y/o licencia para la circulación de vehículos menores”, disponiendo a continuación en el fundamento 9. “En consecuencia este Tribunal Constitucional considera que siempre que en los casos reseñados en el fundamento N° 8, supra, se alegue la vulneración de los derechos fundamentales a la libertad de empresa y/o la libertad de trabajo, y el demandante no cuente con la autorización municipal correspondiente –y de los actuados no se constante una manifiesta arbitrariedad en el accionar de la administración que vulnere algún derecho fundamental del administrado-, serán aplicables, mutatis mutandis, los criterios vertidos en los fundamentos N°s 4 a 8 supra. Dichos criterios serán también aplicables a las demandas en las que se solicite la inaplicación, suspensión o nulidad de cualquier sanción o procedimiento administrativo o coactivo, derivadas de la falta de la correspondiente autorización municipal” finalmente los fundamentos antes precisados han sido establecidos a través del fundamento 18 como precedente vinculante: “De conformidad con lo dispuesto en el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, los criterios contenidos en los fundamentos N°s 4 a 17 supra, constituyen precedente vinculante, ...(...) HA RESUELTO (...) 3.3. Declarar que la presente sentencia asume la eficacia de precedente vinculante respecto de los fundamentos N°s 4 a 17, conforme lo señalado en el fundamento N° 18, supra”; que abunda en el mismo sentido lo establecido por el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia recaída en el expediente N° 3330-2004-AA/TC : “... no puede asumirse la afectación de un derecho fundamental como el de la libertad de empresa, en virtud de que este derecho no puede ser reconocido [si no se tiene] la licencia correspondiente de parte de la autoridad municipal”.

Que, conforme a los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional resulta que en el distrito de Puno: 1) los locales comerciales, profesionales, industriales, establecimientos nocturnos, Discotecas, Nigth Clubs, karaokes, etc. tienen la obligación de contar con licencia de funcionamiento antes del inicio de sus actividades; 2) los derechos constitucionales a la libertad de empresa y al trabajo materializados en el ejercicio de una actividad económica mediante el funcionamiento de un local, no pueden ser ejercidos sin la previa Licencia de Funcionamiento otorgada por la municipalidad; 3) la autoridad municipal se encuentra plenamente facultada a cerrar locales que no cuentan con licencia municipal de funcionamiento, sin mayores procedimientos o trámites previos que la sola constatación de dicha situación de hecho, esto es, encontrarse funcionando sin contar con licencia de funcionamiento o hacerlo con giro distinto al que aparece en la licencia de funcionamiento.

Que, en Sesión de Concejo Municipal de fecha 26 de abril del 2011, se ha aprobado Ordenanza Municipal N° 297-2011-CMPP, que REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO EN LA JURISDICCIÓN DEL DISTRITO DE PUNO, EN ATENCIÓN A LO DISPUESTO EN LA LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO N° 28976, publicada el 11 de mayo 2011, norma local que en la Décima Disposición Transitoria, Modificatoria, Complementaria y Derogatoria, otorga a todos los establecimientos comerciales,





Concejo Provincial de Puno

industriales y servicios de la provincia de Puno, un plazo de 90 días para que regularice su situación comercial, para tramitar su licencia de funcionamiento adecuada a Ley.

En uso de las facultades conferidas por la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica de Municipalidades, el Concejo Municipal por mayoría, ha aprobado la siguiente Ordenanza:

ORDENANZA MUNICIPAL QUE REGULA EL CIERRE DE LOCALES QUE NO CUENTAN CON LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO O FUNCIONAN CON GIRO DISTINTO AL DE SU LICENCIA:

Artículo 1º.- En los locales que no cuentan con Licencia de Funcionamiento otorgada conforme a lo establecido en Ordenanza Municipal N° 297-2011-CMPP, que REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO EN LA JURISDICCIÓN DEL DISTRITO DE PUNO, EN ATENCIÓN A LO DISPUESTO EN LA LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO N° 28976, o funcionen con Giro distinto al de la Licencia de Funcionamiento que hubiesen obtenido, sea cual fuere la actividad económica que desarrollen, se procederá al comiso de los bienes muebles, fungibles y no fungibles, hecho ello, serán clausurados definitivamente por el responsable de Gerencia de Turismo y Desarrollo Económico, en forma inmediata y sin mayor trámite que la sola constatación municipal, con el apoyo de las subgerencias de Actividades Económicas, de Protección Ciudadana y de ser necesario de la Policía Nacional, para lo cual dicho Órgano podrá utilizar todos los medios físicos y mecánicos que se consideren necesarios, tales como la adhesión o colocación de carteles y/o paneles, el uso de instrumentos de cerrajería, el tapiado de puertas y ventanas, la ubicación de personal de seguridad destinado a garantizar el cumplimiento de la medida, entre otros, sin perjuicio de la sanción económica que corresponda, conforme al CUIS aprobado por Ordenanza Municipal N° 107-CMPP.

Artículo 2º.- La medida de cierre de local que regula la presente Ordenanza se aplicará incluso a aquellos locales que tengan en trámite procedimientos administrativos sancionadores o recursales o se encuentren tramitando licencia de funcionamiento, lo que se establecerá mediante Resolución emitida por la Gerencia de Turismo y Desarrollo Económico, expedida, notificada y ejecutada en el acto.

Artículo 3º.- Los gastos incurridos por la administración municipal en la clausura del local incluyendo el tapiado del establecimiento y multa, serán asumidos solidariamente por el conductor y/o propietario del establecimiento y/o del inmueble donde funciona el establecimiento, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal que pudiera resultar, quedando a cargo del Ejecutor Coactivo la cobranza de los gastos así como de la multa que corresponda y que deberá ser establecida mediante resolución emitida por Gerencia de Turismo y Desarrollo Económico, expedida, notificada y ejecutada en el acto.

Artículo 4º.- La interposición de cualquier recurso impugnatorio no suspende la clausura ejecutada por la autoridad administrativa, la que podrá ser levantada únicamente si el infractor y/o el propietario del inmueble cumple con el pago de la multa, los gastos que ocasionó el cierre del local y además haya obtenido licencia de funcionamiento para la misma actividad por la cual fue clausurado u otra, previo el procedimiento y pago de derecho correspondiente para el destapiado, de ser éste el caso, suspensión que deberá ser dispuesta mediante Resolución de Gerencia de Turismo y Desarrollo Económico.

Artículo 5º.- La autoridad municipal dejará constancia del comiso y cierre del local en Acta, la misma que será entregada al conductor, responsable o dependiente del local, de no ser posible o en



Concejo Provincial de Puno

caso de existir negativa de su recepción, el acta será adherida en lugar visible de la fachada del inmueble, dejando constancia en la misma de tal circunstancia.

Artículo 6º.- En caso reincidencia y/o que se compruebe o presuma que con el concurso del propietario del inmueble se hubiese permitido el reinicio de las actividades y/o el destapiado del establecimiento sobre el que se ha ejecutado la orden de clausura y tapiado, en dicho inmueble no se podrá desarrollar la misma, conexas o similar actividad económica, a la que motivó la clausura, durante los siguientes 03 (tres) años.

Artículo 7º.- Procuraduría Pública Municipal interpondrá las acciones legales que correspondan a los conductores o responsables de los locales por incumplimiento o resistencia a la medida de cierre dictada por la autoridad municipal de conformidad con lo dispuesto por la presente Ordenanza.

Artículo 8º.- Es de aplicación supletoria lo dispuesto mediante Ordenanza N° 273-2010-CMPP del 21 de febrero del 2010, en todo lo que no contravenga a la presente Ordenanza.

Artículo 9º.- APROBAR el formato de Acta Comiso, Cierre y Clausura de Establecimiento, con Carácter Resolutorio, el mismo que en anexo forma parte de la presente Ordenanza.

Artículo 10º.- La presente Ordenanza entrará en vigencia al vencimiento del plazo otorgado mediante Ordenanza Municipal N° 297-2011-CMPP, que regula el procedimiento para el otorgamiento de licencias de funcionamiento en la jurisdicción del distrito de Puno, en atención a lo dispuesto en la Ley Marco de Licencia De Funcionamiento N° 28976, para la obtención de licencias de funcionamiento.

Artículo 11º.- Publíquese el texto íntegro de la presente Ordenanza, en el Portal de la Municipalidad Provincial de Puno: www.munipuno.gob.pe, así como en el portal del Estado Peruano, www.serviciosalciudadano.gob.pe, de conformidad a lo establecido en el Art. 3º de la Ley N° 29091.



REGÍSTRESE, PUBLÍQUESE Y ARCHÍVESE

Municipalidad Provincial de Puno
 Abog. Juan E. Monzon Granda
 SECRETARIO GENERAL

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PUNO
 Ing. Luis Antonio Castillo
 Alcalde



Concejo Provincial de Puno

ANEXO N° 01

ACTA CONSTATACIÓN, COMISO, CIERRE Y CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTO CON CARÁCTER RESOLUTORIO

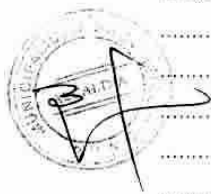
I.- CONSTATACIÓN:

En Puno a las horas del día, mes de, año 20....., se hicieron presentes en el establecimiento ubicado en, N°, del barrio de la ciudad de Puno, el siguiente personal de la Municipalidad Provincial de Puno (PNP).

NOMBRES

CARGO

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....



Se procedió a verificar si el establecimiento cuenta con licencia de funcionamiento, habiéndose entendido el acto con; quien manifiesta ser
(nombres o no quiso identificarse) (propietaria, conductora, administradora, encargada etc).

constatando que el establecimiento:
(no cuenta con licencia de funcionamiento o cuenta con giro distinto con el que viene funcionando)
 corroborando la información previamente obtenida de la base de datos de la Subgerencia de Actividades Económicas.



II.- RESOLUCIÓN:

VISTOS:

La constatación In Situ, efectuada el día de la fecha en el local sito en N° del Barrio....., de la ciudad de Puno y;

CONSIDERANDO:

Que, mediante Ordenanza N° 304 - CMPP, de fecha 30 de junio 2011, se regula el cierre de locales comerciales que vienen funcionando sin licencia de funcionamiento o con giro distinto para el que han obtenido licencia, casos para los que se establecido la procedencia del comiso de bienes muebles, clausura definitiva y de ser el caso tapiado del mismo, bastando para ejecutar tal medida, únicamente la constatación de tal situación de hecho.

Que, en el presente caso habiéndose apersonado a local del vistos, el personal de la municipalidad y PNP consignado en la parte introductoria de la presente acta, se ha constatado que el local del vistos, viene funcionando como bajo la razón social de la misma que para el caso no tiene mayor relevancia por cuanto **no cuenta lo licencia de funcionamiento (o viene funcionando con giro distinto para el que ha obtenido licencia).**

Que, en aplicación de lo establecido en la Ordenanza Municipal N° ...2011-CMPP, y con el objeto de salvaguardar el orden, tranquilidad, seguridad y salud pública, de la ciudad de Puno, corresponde disponer el Comiso de bienes muebles que se encuentren el local, proceder a la clausura definitiva y tapiado del establecimiento. (fundamentar en caso de ser necesario el tapiado)





Concejo Provincial de Puno

Que, la ley 27444 Ley del procedimiento Administrativo General a través del artículo 192° establece que "Los Actos administrativo tendrán carácter ejecutivo, salvo disposición legal expresa en contrario, mandato judicial o que estén sujetos a condición o plazo conforme a Ley"

Que, corresponde dejar a salvo el derecho de la propietaria, conductora, administradora, encargada del establecimiento o local comercial y/o del propietario del inmueble a presentar reclamo que considere le asiste.

En ejercicio de las facultades otorgadas por la Ordenanza N° 304 - CMPP, las que provienen de las funciones que como Gerente de Turismo y Desarrollo Económico, corresponden:

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DISPONER el comiso en el acto, de los bienes muebles que se encuentren en el establecimiento o local comercial ubicado en procediendo a levantar acta de los bienes decomisados con constancia del estado en que éstos se encuentran.

Artículo 2°.- DECLARAR, la clausura definitiva (y tapiado) del establecimiento o local comercial ubicado en (o en su caso) revocar la Licencia de Apertura con serie N° Registro N° otorgado a favor de para (objeto de la licencia) ubicado en por las razones expuestas en la parte considerativa.

Artículo 3° - DEJAR a salvo el derecho de quienes consideren tenerlo a efectuar los reclamos que consideren convenientes.

Artículo 4°.- Notifíquese y Ejecútese La presente en el Acto.



Gerente de Turismo y Desarrollo Económico.

III.- CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN:

SE DEJA CONSTANCIA DE LA NOTIFICACIÓN EFECTUADA CON EL ACTA Y RESOLUCIÓN DE COMISO DE BIENES Y CLAUSURA DE LOCAL N°-2011-..., A QUIEN SE IDENTIFICÓ COMO DEL LOCAL COMERCIAL SITO EN PERSONA IDENTIFICADA CON D.N.I CON DOMICILIO REAL QUE (SE NEGÓ A FIRMAR) POR LO QUE SE PROCEDIÓ A NOTIFICAR A LOS INTERESADOS ADHIRIENDO LA RESOLUCIÓN N°-2011-..., EN LA PUERTA O PARED DEL LOCAL.



Nombres y apellidos.....
D.N.I.
Notificador

Nombres y apellidos.....
D.N.I.
Notificado

ANEXO C

PROPUESTA DE ORDENANZA MUNICIPAL QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES DE TODO RUBRO Y DISPONE MEDIDAS DE CARÁCTER PROVISIONAL PARA ASEGURAR LA EFICACIA DE LA RESOLUCION FINAL

1. EXPOSICION DE MOTIVOS:

GENERALIDADES

Que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades, 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; gozan de autonomía administrativa y económica en los asuntos de su competencia, conforme a lo dispuesto en el artículo II del Título Preliminar, y en concordancia con el artículo 194º de la Constitución Política del Perú.

Que, el artículo 9º, numeral 9.1, de la Ley N° 27783 – Ley de Bases de Descentralización, define que la autonomía política es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.

Que, el artículo 195º de la constitución establece que: “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: 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” en tal sentido, los gobiernos locales tienen competencia para regular las actividades económicas de su jurisdicción, motivada en satisfacer los intereses colectivos, y como integrante del Estado, promover el bien común.

Conforme al artículo IV de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidad, se dispone que: “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”. Por lo que, es deber de las municipalidades velar “por el desarrollo sostenible, aquel que involucra en forma coordinada mejoras de tipo económico, social y ecológico, y el desarrollo armónico, aquel que se produce como resultado de la participación equitativa en los beneficios, que permitan a todos los integrantes de una comunidad crecer a un ritmo homogéneo”.

Los procedimientos de sanción, cuya competencia recae en los Gobiernos Locales, como la Municipalidad Provincial de Puno, se encuentran regulados por la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, la misma que ha sido modificada de manera sustancial, en lo que corresponde al procedimiento sancionador, con la expedición del Decreto Legislativo N° 1272, norma que entró en vigencia el día 22 de Diciembre de 2016. Las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, debieron ser implementadas de manera obligatoria por las entidades públicas en el plazo máximo de 60 días, desde la vigencia de la norma conforme a la primera disposición complementaria transitoria.

El artículo 256 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, regula las medidas de carácter provisional, una institución Jurídica Administrativa que según Morón Urbina (2017, pág. 497) "constituye una decisión administrativa (acto administrativo) exorbitante e instrumental adoptada de manera unilateral y discrecional por la autoridad instructora del procedimiento con el objeto de asegurar la eficacia de la acción administrativa a su cargo. No constituye una sanción administrativa, sino una medida provisional que trata de impedir que continúe una actividad ilícita detectada. Puede consistir en una multiplicidad de contenidos: desde la típica suspensión de los efectos de actos administrativos impugnados por los administrados hasta la suspensión de obras, permisos, licencias, concesiones, de funcionarios y servidores públicos, cesación de actos denunciados, derechos antidumping provisionales, retención de productos o bienes, inmovilización e internamiento de vehículos, incautación de documentos o decomiso de bienes, entre otras."

Por los argumentos antes expuestos, resulta necesario: 1) Regular el procedimiento sancionador de conformidad con las normas vigentes a efecto de que la Municipalidad Provincial de Puno, no decaiga en procedimientos arbitrarios contrarios a Derecho, 2) regular las medidas de carácter provisional a efecto de asegurar el cumplimiento de la resolución final del procedimiento sancionador. Aspectos que se pretenden superar mediante la aprobación de la presente propuesta de Ordenanza Municipal.

2. ANALISIS COSTO BENEFICIO.

La sociedad no puede estar indiferente ante la vulneración de los derechos como es el caso del respeto del debido procedimiento en sede administrativa por ello es exigible que la autoridad municipal utilice todas las herramientas que ayuden al Respeto integral del procedimiento sancionador, siendo que el presente proyecto de ordenanza se funda en el costo social y económico que demanda un incorrecto procedimiento administrativo, los mismos que serán superados con la aprobación del presente proyecto de Ordenanza.

3. ANALISIS DE IMPACTO DE VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

El proyecto de ordenanza de la materia, tiene como objeto derogar la Ordenanza Municipal N° 304-CMPP por contravención a las normas vigentes del Procedimiento Administrativo Sancionador, como son el artículo 139° inciso 3), y las siguientes disposiciones del TUO la Ley N° 27444: Artículo 234° numeral 234.1; Artículo 244 numeral 244.1 inciso 2); Artículo 245 numeral 245.1 inciso 4) y 5); Artículo 3° numeral 5); Artículo 86 numeral 2); el artículo IV del Título preliminar, numeral 1 inciso 1.2 y el artículo 255°, consecuentemente aprobar ORDENANZA MUNICIPAL QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES DE TODO RUBRO Y DISPONE MEDIDAS PROVISIONALES PARA ASEGURAR LA EFICACIA DE LA RESOLUCION FINAL.

4. FORMULA NORMATIVA**Municipalidad Provincial de Puno****ORDENANZA MUNICIPAL N°****-2019-MPP**

Puno, ____ de ____ del 2019.

EL ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PUNO:**VISTOS:**

En sesión ordinaria del Concejo Provincial de Puno, la propuesta de "**ORDENANZA MUNICIPAL QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES DE TODO RUBRO Y DISPONE MEDIDAS DE CARÁCTER PROVISIONAL PARA ASEGURAR LA EFICACIA DE LA RESOLUCION FINAL**".

CONSIDERANDO:

Que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades, 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; gozan de autonomía administrativa y económica en los asuntos de su competencia, conforme a lo dispuesto en el artículo II del Título Preliminar, y en concordancia con el artículo 194° de la Constitución Política del Perú.

Conforme al artículo IV de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidad, se dispone que: "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". Por lo que, es deber de las municipalidades velar "por el desarrollo sostenible, aquel que involucra en forma coordinada mejoras de tipo económico, social y ecológico, y el desarrollo armónico, aquel que se produce como resultado de la participación equitativa en los beneficios, que permitan a todos los integrantes de una comunidad crecer a un ritmo homogéneo".

Que, el artículo 195° de la constitución establece que: "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: 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" en tal sentido, los gobiernos locales tienen competencia

para regular las actividades económicas de su jurisdicción, motivada en satisfacer los intereses colectivos, y como integrante del Estado, promover el bien común.

Que, el Artículo 46º de la citada Ley, regula la capacidad sancionadora de los gobiernos locales, señalando 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; añadiendo la acotada norma que 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;

Que, los procedimientos de los Gobiernos Locales, como la Municipalidad Provincial de Puno, se encuentran regulados por la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, la misma que ha sido modificada de manera sustancial, en lo que, corresponde al procedimiento sancionador, con la expedición del Decreto Legislativo N° 1272, norma que entró en vigencia el día 22 de Diciembre de 2016. Las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, debieron ser implementadas de manera obligatoria por las entidades públicas en el plazo máximo de 60 días, desde la vigencia de la norma conforme a la primera disposición complementaria transitoria, plazo que ya venció el día 20 de Febrero de 2017, por lo que, lo que se hace necesario adecuar la normativa del procedimiento sancionador de la Municipalidad Provincial de Puno.

El artículo 256 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General regula las medidas de carácter provisional, una institución Jurídica Administrativa que permite asegurar la eficacia de la resolución final que pudiera recaer. Al respecto, Morón Urbina (2017) señala que el legislador ha querido resaltar que la medida provisional está dirigida a asegurar el valor de eficacia de la acción administrativa, de modo que la medida provisional proceda cuando sea necesario para asegurar la eficacia de la acción administrativa en curso en dos dimensiones: i) la eficacia de la ejecución de la decisión final a emitirse (peligro abstracto del transcurso del tiempo); y, ii) la eficacia en el logro del interés público confiado a las entidades, evitando el mantenimiento de los efectos de la conducta antijurídica. (pg. 498). Por lo que, las Medidas de Carácter provisional, reguladas por la Ley del Procedimiento Administrativo General son un instrumento necesario de regular por la Municipalidad Provincial de Puno, a efecto de asegurar el cumplimiento de la resolución final.

Estando a lo expuesto y de conformidad a las facultades previstas en el inciso 8) del Artículo 9º de la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972, el Concejo Municipal por unanimidad, ha aprobado lo siguiente;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DEROGAR la ORDENANZA Municipal N° 304-CMPP de fecha 30 de junio de 2011.

Artículo 2°.- APROBAR la "ORDENANZA MUNICIPAL QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES DE TODO RUBRO Y DISPONE MEDIDAS DE CARÁCTER PROVISIONAL PARA ASEGURAR LA EFICACIA DE LA RESOLUCION FINAL" que forma parte del anexo de la presente Ordenanza.

Artículo 3°.- Se encargue a la Sub. Gerencia de Actividades Económicas (Órgano Instructor), la Gerencia de Desarrollo Económico (órgano Sancionador) y a la Oficina de Ejecución coactiva el cumplimiento íntegro de la presente Ordenanza.

Artículo 4°.- Se publique el texto íntegro de la presente Ordenanza, en el portal de la Municipalidad Provincial de Puno.

Artículo 5°.- Déjese sin efecto cualquier norma, reglamento o dispositivo municipal que se oponga a la presente Ordenanza.

Artículo 6°.- La presente Ordenanza entrará en vigencia al día siguiente de su publicación.

POR TANTO REGISTRESE, COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE.

ORDENANZA MUNICIPAL QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES DE TODO RUBRO Y DISPONE MEDIDAS DE CARÁCTER PROVISIONAL PARA ASEGURAR LA EFICACIA DE LA RESOLUCION FINAL.

TITULO PRELIMINAR

ARTÍCULO I.- POTESTAD SANCIONADORA Y PRINCIPIOS.

La potestad sancionadora de las Municipalidades, se encuentra reconocida en la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972, así como en el artículo 235° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

La potestad sancionadora y el procedimiento administrativo sancionador se rigen por los principios establecidos en el artículo IV del Título Preliminar y en el Artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por D.S. N° 004-2019-JUS (en adelante TUO).

ARTÍCULO II.- FINALIDAD.

La presente ordenanza, tiene por finalidad establecer disposiciones generales para estructurar el procedimiento sancionador, garantizando la correcta aplicación de sanciones y medidas de carácter provisional, ante el incumplimiento de las normas administrativas municipales y otros dispositivos legales de alcance nacional.

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES DEL RÉGIMEN DE APLICACIONES DE SANCIONES

ARTÍCULO 1º.- OBJETO.

El objeto de la presente Ordenanza es regular las etapas del procedimiento sancionador, de conformidad con las actuales modificaciones de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, a fin de que la Municipalidad goce de un instrumento legal que ampare las acciones adoptadas y expresadas mediante actos administrativos.

ARTÍCULO 2º.- ÁMBITO DE APLICACIÓN

El ámbito de aplicación de la presente Ordenanza se circunscribe a la jurisdicción de la Provincia de Puno.

ARTÍCULO 3º.- DEFINICIONES.

Para los efectos de la presente ordenanza, son de aplicación las definiciones siguientes:

Administrado: Se refiere a toda persona natural o jurídica de derecho público y privado.

Infracción: Es toda acción u omisión que transgrede total o parcialmente las disposiciones que establezcan obligaciones o prohibiciones de naturaleza administrativa de competencia municipal y vigentes al momento de su comisión.

Órgano Instructor: El Sub. Gerente de Actividades Económicas, es el órgano instructor autorizado para conducir la fase de instrucción del procedimiento sancionador, siendo la encargada de conducir, supervisar y evaluar las operaciones de fiscalización y las actividades de investigación.

Órgano Sancionador: El órgano sancionador es la Gerencia de Desarrollo Económico, la cual recibido el informe final de instrucción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento, emitir la resolución donde impone la sanción o disponer el archivamiento definitivo.

P.A.S.: Procedimiento Administrativo Sancionador.

Medidas Provisional: Disposiciones que se adoptan durante la etapa de instrucción del procedimiento administrativo sancionador, con el fin de salvaguardar el interés general, a fin de asegurar la eficacia de la resolución final que pudiera recaer en la etapa decisoria.

ARTÍCULO 4º.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL INFRACTOR:

La responsabilidad administrativa del infractor es independiente de la responsabilidad civil o penal que pudiera originarse por las acciones u omisiones que a su vez configuran la infracción administrativa.

ARTÍCULO 5º.- AUXILIO DE LA POLICÍA NACIONAL.

Cuando sea necesario, la Subgerencia de Protección Ciudadana, Sub. Gerencia de Actividades Económicas solicitaran el auxilio de la Policía Nacional del Perú de conformidad con lo establecido por la Ley Orgánica de Municipalidades y las normas correspondientes.

ARTÍCULO 6º.- APLICACIÓN SUPLETORIA.

El Régimen de Aplicaciones de Sanciones Administrativas, se rige supletoriamente por las disposiciones que regulan el Procedimiento Administrativo General u otras normas compatibles que resulten aplicables.

TITULO II

DETERMINACIÓN DE LAS INFRACCIONES Y APLICACIÓN DE LAS SANCIONES

ARTÍCULO 7º.- INFRACCIÓN.

Se entiende por infracción a toda acción u omisión tipificada y pasible de ser sancionada, derivada del incumplimiento total y parcial de las disposiciones administrativas de competencia municipal y otros dispositivos legales del alcance nacional, vigente al momento de su comisión.

ARTÍCULO 8º.- SANCIÓN.

Es la consecuencia jurídica punitiva de carácter administrativo que se origina de la verificación de la comisión de una conducta que contraviene disposiciones administrativas de competencia municipal.

La sanción es independiente y distinta de la responsabilidad de naturaleza civil, penal y disciplinaria administrativa en que se puede haber incurrido.

ARTICULO 9º.- CUADRO ÚNICO DE INFRACCIONES Y SANCIONES (CUIS)

Las infracciones y sanciones aplicables al presente procedimiento sancionador, se encuentran ubicados y ordenados en el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones (CUIS), aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 362-2013-CMPP, modificado por Ordenanza Municipal N° 398-2014-CMPP y Ordenanza Municipal N° 24-2018-CMPP .

TITULO III**ETAPA PRELIMINAR Y PROCEDIMIENTO SANCIONADOR****CAPÍTULO I****ACTOS PRELIMINARES****ARTICULO 10º.- DENUNCIA.**

A través de la denuncia, se pone en conocimiento de la Sub. Gerencia de Actividades Económicas la existencia de un hecho que pudiera constituir una infracción a las disposiciones legales y administrativas de competencia municipal. Cualquier persona está facultada para formular denuncias, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea considerado sujeto del procedimiento.

Una vez recibida la denuncia, la Sub. Gerencia de Actividades Económicas a través de los fiscalizadores realizará las inspecciones preliminares pertinentes, con la finalidad de constatar la infracción. Si la denuncia careciera de fundamento o realizada la constatación, se determina que la conducta denunciada no contraviene las disposiciones legales y administrativas de competencia municipal, la autoridad correspondiente la desestimará, el rechazo de una denuncia debe ser motivado y comunicado al denunciante.

ARTÍCULO 11º.- FISCALIZACIÓN.

La fiscalización es el acto por el cual la Municipalidad provincial de Puno a través de la Sub. Gerencia de Actividades Económicas, realiza la actividad de fiscalización; constituyéndose en 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 según lo establecido por el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones (CUIS).

ARTÍCULO 12º.- EL ACTA DE FISCALIZACIÓN.

Es el documento que registra las verificaciones de los hechos constatados objetivamente y contiene como mínimo los siguientes datos:

- Nombre de la persona natural o razón social de la persona jurídica fiscalizada.
- Lugar, fecha y hora de apertura y cierre de la diligencia.
- Nombre e identificación de los fiscalizadores.

- Nombres e identificación del representante legal de la persona jurídica fiscalizada o de su representante designado para dicho fin.
- Los hechos materia de verificación y ocurrencias de la fiscalización.
- Manifestaciones u observaciones de los representantes de los fiscalizados y de los fiscalizadores.
- La firma y documento de identidad de las personas participantes, si alguna de ellas se negara a firmar, se deja constancia de la negativa en el acta, sin que esto afecte su validez.
- La negativa del administrado de identificarse y suscribir el acta.

ARTICULO 13°.- CONCLUSIÓN DE LA ACTIVIDAD DE FISCALIZACIÓN.

La actuación de fiscalización podrá concluir en:

- La certificación o constancia de conformidad de la actividad desarrollada por el administrado.
- La recomendación de mejoras o correcciones de la actividad desarrollada por el administrado.
- La advertencia de la existencia de incumplimientos no susceptibles de ameritar la determinación de responsabilidades administrativas.
- La recomendación del inicio de un procedimiento con el fin de determinar las responsabilidades administrativas que correspondan.
- La adopción de medidas correctivas.
- Otras formas según lo establezcan las leyes especiales.

CAPITULO II

INICIO Y FIN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

SECCION PRIMERA: ETAPA INSTRUCTORA

ARTICULO 14°.- INICIO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.

El procedimiento sancionador se inicia ante la constatación del incumplimiento, total o parcial, de las disposiciones legales y administrativas de competencia municipal. Es promovido de oficio por la Sub. Gerencia de Actividades Económicas, o como consecuencia de mandato superior, petición motivada de otros órganos entidades o a través de la denuncia.

Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco (05) días hábiles contados a partir de la fecha de notificación. Y deberá contener:

- Los hechos que se le imputen a título de cargo.
- La calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir.

- La expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer.
- La autoridad competente para imponer la sanción.
- La norma que atribuya tal competencia.

No cabe interponer recurso alguno respecto al acto de inicio del procedimiento sancionador.

ARTICULO 15°.- DESCARGO A LA NOTIFICACIÓN DE INFRACCIÓN.

El supuesto infractor tendrá un plazo improrrogable de cinco (05) días hábiles, contados desde el día siguiente en que se tome conocimiento del contenido de la notificación de inicio de procedimiento sancionador para efectuar los descargos correspondientes.

ARTICULO 16°.- INFORME FINAL DE INSTRUCCIÓN.

Vencido el plazo mencionado en el artículo 15° 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 información que sea relevante, posterior a ello la autoridad instructora formula el 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.

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.

SECCIÓN SEGUNDA: ETAPA SANCIONADORA

ARTICULO 17°.- EMISIÓN DE RESOLUCIÓN DE SANCION.

Concluida la fase instructora el órgano decisor emitirá la resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento, la cual será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso.

ARTÍCULO 18°.- RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DE SANCIÓN.

Es el acto administrativo mediante el cual se impone al infractor la multa y se dispone las medidas complementarias que correspondan.

La Resolución Administrativa de Sanción deberá contener los siguientes requisitos:

- Numero de Resolución y Fecha de Emisión.
- Nombre, denominación o razón social del Infractor.
- Domicilio del infractor.
- Actividad económica realizada por el infractor.
- Código y descripción de la infracción.
- Disposiciones normativas que la sustentan.

- Documentos sustentatorios.
- Motivación del acto administrativo.
- Monto de la multa.
- Medidas complementarias que correspondan, de ser el caso.
- Nombre, cargo y firma del funcionario competente.
- Confirmación de las medidas de carácter provisional de ser el caso.

ARTÍCULO 19º.- NOTIFICACIÓN.

La notificación de Inicio de Procedimiento Sancionador y la Resolución Administrativa de Sanción se realizan de acuerdo al régimen de notificación regulado por el artículo 18º y siguientes del Texto Único Ordenado de la Ley 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

TITULO IV

IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DE SANCIÓN

ARTÍCULO 20º.- ACTOS IMPUGNABLES.

Contra la Resolución Administrativa de Sanción procede la interposición de los recursos de Reconsideración o Apelación.

Contra el Acta de Fiscalización, la Notificación de Inicio de Procedimiento de Sanción, Informe Final de instrucción y otros que no impliquen la imposición de sanción no procede recurso impugnativo alguno.

ARTÍCULO 21º.- RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.

Para la procedencia del recurso, se requiere que se encuentre sustentado en nueva prueba, además de cumplir con los requisitos previstos en el Artículo 219º del TUO de la Ley 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

ARTÍCULO 22º.- RECURSO DE APELACIÓN.

Procede la interposición del recurso de apelación contra las resoluciones de sanción o contra la resolución que resuelve el Recurso de Reconsideración, siendo competente para resolver el recurso, la Oficina de Gerencia Municipal. El recurso deberá cumplir con los requisitos previstos en el Artículo 220º del Texto Único Ordenado de la Ley 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, por lo que, el recurso deberá sustentarse en la diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho.

TITULO V

MEDIDAS DE CARÁCTER PROVISIONAL

ARTICULO 23 °.- IMPOSICIÓN DE MEDIDAS DE CARÁCTER PROVISIONAL

La autoridad que instruye el procedimiento podrá ordenar la aplicación de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final cuando exista verosimilitud de la existencia de infracción administrativa y peligro de daño por la demora en la expedición de la resolución final.

El responsable de la etapa inductiva puede ordenar la aplicación de una o más medidas provisionales, de manera conjunta, puede variar la medida provisional que haya ordenado si lo considera necesario, por otra medida contemplada en la presente Ordenanza u otra que resulte necesario.

ARTÍCULO 24 °.- EJECUTOR DE LAS MEDIDAS DE CARÁCTER PROVISIONAL

El ejecutor coactivo de la Municipalidad Provincial de Puno, es el personal responsable del cumplimiento de la ejecución de las medidas de carácter provisional.

ARTÍCULO 25°.- TIPOS DE MEDIDAS DE CARÁCTER PROVISIONAL

Las medidas de carácter provisional a aplicar son las siguientes:

- 1. Clausura inmediata:** Consiste en el cierre de un establecimiento y prohibición de funcionamiento de un establecimiento comercial. Su aplicación contiene inmersa las medidas de seguridad como el tapiado, soldadura, colocación de papel de clausura, de bloques de concreto u otro, de precintos de seguridad u otras de naturaleza análoga que impidan el uso de las vías de acceso al predio o local, siempre y cuando, no sea utilizado como vivienda familiar.
- 2. Decomiso inmediato:** Consiste en la confiscación de productos que constituyan peligro para la vida o la salud de las personas y de los artículos cuya circulación o consumo están prohibidos por la Ley. Su ejecución vía medida de carácter provisional es previo acto de inspección que conste en acta coordinada, de ser el caso, con el Ministerio Público, Ministerio de Salud, u otros órganos especializados que hayan participado de la diligencia.
- 3. Suspensión inmediata de actividad comercial:** Consiste en el impedimento de realizar una actividad comercial, ello por la ausencia de autorización municipal respectiva, incumplimiento de las obligaciones, prohibiciones o restricciones asumidas al momento de haberse otorgado la misma o ante la vulneración de normas del Sistema Nacional de Defensa Civil. Su aplicación contiene inmersas, de ser el caso, las medidas provisionales de tapiado, soldadura, colocación de precintos de seguridad u otras de naturaleza análoga.

ARTÍCULO 26º.- VIGENCIA DE LAS MEDIDAS DE CARÁCTER PROVISIONAL

Las medidas de carácter provisional tienen una vigencia máxima de treinta (30) días naturales, que se computa desde el día de ejecución de la medida.

ARTÍCULO 27º.- CADUCIDAD DE LAS MEDIDAS DE CARÁCTER PROVISIONAL

Las medidas de carácter provisional caducan de pleno derecho:

1. Cuando se emita la resolución que pone fin al Procedimiento Administrativo Sancionador.
2. Cuando haya transcurrido el plazo de vigencia de la medida de carácter provisional y aun no se haya resuelto el procedimiento principal (procedimiento sancionador).

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERO.- Las acciones de fiscalización para el cumplimiento de la presente ordenanza están a cargo de la Sub. Gerencia de Actividades económicas.

SEGUNDO.- El señor Alcalde, mediante Decreto de Alcaldía podrá aprobar formatos de acta de fiscalización.

REGISTRESE, COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE.

ANEXO D

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS

FICHA DE ANÁLISIS DOCUMENTAL

“CUESTIONAMIENTO AL DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR APLICADO POR LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PUNO A LA LUZ DE LA APLICACIÓN DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N° 304-CMPP”

I.- IDENTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ANÁLISIS

1.1. Título del libro:

1.2. Título del contenido:

1.3. Autor: _____

1.4. Lugar de edición: _____

II.- CRITERIOS DE ANÁLISIS

ARGUMENTOS

ANÁLISIS

OBSERVACIÓN

*Elaborado por: ejecutora de tesis

ANEXO E
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS

FICHA DE ANALISIS DE CASO

TITULO DEL TRABAJO DE INVESTIGACION: <i>“CUESTIONAMIENTO AL PROCECEDIMIENTO SANCIONADOR APLICADO POR LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PUNO A LA LUZ DE LA APLICACIÓN DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N° 304-CMPP”</i>	
PIEZA PROCESAL OBJETO DE ANALISIS	
I. IDENTIFICACION DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO	
ENTIDAD EMISORA DEL ACTO ADMINISTRATIVO	
OFICINA EMISORA DEL ACTO ADMINISTRATIVO	
N° DE RESOLUCION DE SANCION	
FECHA DE EMISION	
II. IDENTIFICACION DEL ADMINISTRADO INMERSO EN PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	
NOMBRE	
DIRECCION DEL ESTABLECIMIENTO COMERCIAL.	
III. DATOS DE LA SANCION ADMINISTRATIVA	
SANCION ADMINISTRATIVA IMPUTADA	
MEDIDAS ADICIONALES	
IV. DATOS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR POR ETAPAS	
OFICINA ENCARGADA DE DILIGENCIAR LA FISCALIZACION	
OFICINA QUE ACTUA COMO ORGANO INSTRUCTOR	
NOTIFICACION DEL ACTO DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE SANCION	
NOTIFICACION DEL INFORME FINAL DE INSTRUCCIÓN	
OFICINA QUE SE CONSTITUYE COMO ORGANO DE SANCION	
PLAZO APLICADO EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	
NOTIFICACION DE LA RESOLUCION DE SANCION	
OFICINA ENCARGADA DE LA EJECUCION DE LA SANCION	
FECHA DE LA EJECUCION DE LA SANCION	
V. CRITERIO ADOPTADO POR LA GERENCIA DE TURISMO Y DESARROLLO ECONOMICO DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PUNO EN CUANTO AL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR: _____	

*Elaborado por: ejecutora de tesis