



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

ESCUELA DE POSGRADO
PROGRAMA ACADÉMICO DE MAESTRÍA EN
GESTIÓN PÚBLICA

Procedimiento administrativo sancionador: Subordinación de
la autoridad instructora en una municipalidad distrital. Callao,
2022

TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE:
Maestro en Gestión Pública

AUTOR:

Estupiñan Bancayan, Luis Antonio ([orcid.org/ 0000-0002-8594-1154](https://orcid.org/0000-0002-8594-1154))

ASESORES:

Dr. Vasquez Mondragon, Walter Manuel ([orcid.org/ 0000-0003-3210-9433](https://orcid.org/0000-0003-3210-9433))

Dra. Rios Rios, Bona Alejandrina (orcid.org/0000-0003-1202-0749)

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

Reforma y modernización del estado

LÍNEA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL UNIVERSITARIA:

Fortalecimiento de la democracia, ciudadanía y cultura de paz

LIMA – PERÚ

2023

DEDICATORIA

A la memoria de mi querido padre, luchador social incansable; a mi amada madre, por su guía y muestra de fortaleza aun en los momentos más difíciles; a Rosa, por darme a mis adorados hijos Luciana y Antonio, inspiración para seguir creciendo como persona y profesional.

AGRADECIMIENTO

A los docentes de la Escuela de Posgrado de la Universidad César Vallejo, porque con cada aporte y consejo, contribuyeron con el objetivo de obtener este logro académico. A los servidores públicos que participaron y colaboraron activamente en el desarrollo de este trabajo.



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

**ESCUELA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA**

Declaratoria de Autenticidad del Asesor

Yo, VASQUEZ MONDRAGON WALTER MANUEL, docente de la ESCUELA DE POSGRADO MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA de la UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO SAC - LIMA NORTE, asesor de Tesis titulada: "Procedimiento administrativo sancionador: Subordinación de la autoridad instructora en una municipalidad distrital. Callao, 2022", cuyo autor es ESTUPIÑAN BANCAYAN LUIS ANTONIO, constato que la investigación tiene un índice de similitud de 12.00%, verificable en el reporte de originalidad del programa Turnitin, el cual ha sido realizado sin filtros, ni exclusiones.

He revisado dicho reporte y concluyo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio. A mi leal saber y entender la Tesis cumple con todas las normas para el uso de citas y referencias establecidas por la Universidad César Vallejo.

En tal sentido, asumo la responsabilidad que corresponda ante cualquier falsedad, ocultamiento u omisión tanto de los documentos como de información aportada, por lo cual me someto a lo dispuesto en las normas académicas vigentes de la Universidad César Vallejo.

LIMA, 07 de Agosto del 2023

Apellidos y Nombres del Asesor:	Firma
VASQUEZ MONDRAGON WALTER MANUEL DNI: 40769191 ORCID: 0000-0003-3210-9433	Firmado electrónicamente por: WVASQUEZMO el 16-08-2023 04:47:11

Código documento Trilce: TRI - 0644888





UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

ESCUELA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA

Declaratoria de Originalidad del Autor

Yo, ESTUPIÑAN BANCAYAN LUIS ANTONIO estudiante de la ESCUELA DE POSGRADO del programa de MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA de la UNIVERSIDAD

CÉSAR VALLEJO SAC - LIMA NORTE, declaro bajo juramento que todos los datos e información que acompañan la Tesis titulada: "Procedimiento administrativo sancionador: Subordinación de la autoridad instructora en una municipalidad distrital. Callao, 2022", es de mi autoría, por lo tanto, declaro que la Tesis:

1. No ha sido plagiada ni total, ni parcialmente.
2. He mencionado todas las fuentes empleadas, identificando correctamente toda citatextual o de paráfrasis proveniente de otras fuentes.
3. No ha sido publicada, ni presentada anteriormente para la obtención de otro gradoacadémico o título profesional.
4. Los datos presentados en los resultados no han sido falseados, ni duplicados, nicopiados.

En tal sentido asumo la responsabilidad que corresponda ante cualquier falsedad, ocultamiento u omisión tanto de los documentos como de la información aportada, por lo cual me someto a lo dispuesto en las normas académicas vigentes de la Universidad César Vallejo.

Nombres y Apellidos	Firma
ESTUPIÑAN BANCAYAN LUIS ANTONIO : 41071941 ORCID: 0000-0002-8594-1154	Firmado electrónicamente por: LESTUPINANB el 08- 08-2023 21:16:50

Código documento Trilce: INV - 1245109



ÍNDICE DE CONTENIDOS

	Pág.
CARÁTULA	i
DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTO	iii
DECLARATORIA DE AUTENTICIDAD DEL ASESOR	iv
DECLARATORIA DE ORIGINALIDAD DEL AUTOR	v
ÍNDICE DE CONTENIDO	vi
ÍNDICE DE GRÁFICOS	vii
RESUMEN	viii
ABSTRACT	ix
I. INTRODUCCIÓN	1
II. MARCO TEÓRICO	4
III. METODOLOGÍA	11
3.1 Tipo y diseño de investigación	11
3.2 Categorías, subcategorías y matriz de categorización	11
3.3 Escenario de estudio	12
3.4 Participantes	13
3.5 Técnicas e instrumentos de recolección de datos	13
3.6 Procedimientos	13
3.7 Rigor científico	14
3.8 Método de análisis de la información	15
3.9 Aspectos éticos	16
IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN	17
V. CONCLUSIONES	27
VI. RECOMENDACIONES	28
REFERENCIAS	30
ANEXOS	31

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	Pág.
Cuadro 1 Información de los participantes que conocen los procedimientos que debe realizar la autoridad instructora	18
Cuadro 2 Información de los participantes que señalan un cambio en sus instrumentos de gestión	20
Cuadro 3 Información de los participantes y lo que señalan sobre el detalle en la tipificación de las conductas sancionables en sus instrumentos	22
Cuadro 4 Información de los participantes y lo que señalan sobre las complicaciones para establecer al responsable de cometer las conductas sancionables	24

RESUMEN

La presente investigación tuvo como intención evidenciar la subordinación de la autoridad instructora en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital, siendo de tipo básica, de diseño no experimental, transversal y exploratorio, habiéndose aplicado entrevistas al personal que labora en la Subgerencia de Fiscalización y Control de una municipalidad distrital, teniendo entre ellos al funcionario a cargo, abogados, personal administrativo y de campo. Entre los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas se puede señalar que la mayoría de los servidores de la Subgerencia de Fiscalización y Control tienen conocimiento del marco legal necesario para desarrollar las funciones relacionadas al procedimiento administrativo sancionador (PAS), pero se han presentado casos en los que se hace evidente ciertas deficiencias en el desarrollo y cumplimiento de los principios que rigen los procedimientos sancionadores, ya que sus instrumentos legales se encuentran desactualizados, por lo que tienen como “indicación superior” de adaptarlos en la etapa de instrucción. Llegando a la conclusión de que existe evidencia de que algunos de los PAS a cargo de la autoridad instructora, sufren cierta interferencia de la autoridad sancionadora, a raíz de la dependencia o subordinación establecida en sus documentos de gestión.

Palabras clave: Administración pública, derecho administrativo, gobierno municipal, procedimiento legal.

ABSTRACT

The purpose of this research was to demonstrate the subordination of the instructing authority in the administrative sanctioning procedure in a district municipality, being of a basic, non-experimental, transversal and exploratory design, having applied interviews to the personnel that works in the Submanagement of Inspection and Control of a district municipality, having among them the official in charge, lawyers, administrative and Field personnel. Among the results obtained from the interviews conducted, it can be pointed out that most of the employees of the Submanagement of Auditing and Control have knowledge of the legal framework necessary to develop the functions related to the administrative sanctioning procedure (PAS), but there have been cases in which certain deficiencies are evident in the development and compliance with the principles that govern the sanctioning procedures, since their legal instruments are outdated, so they have as a "superior indication" to adapt them in the instruction stage. The conclusion is that there is evidence that some of the SFPs in charge of the investigating authority show interference from the sanctioning authority, as a result of the dependence or subordination established in their management documents.

Keywords: Public administration, administrative law, municipal government, legal procedure.

I. INTRODUCCIÓN

En el contexto administrativo italiano, luego del análisis de los instrumentos normativos primigenios relacionados, se expone la manera en que se establece la organización de las unidades administrativas al interior del sistema administrativo estatal. Después de determinarse las unidades administrativas, cada jefatura tendrá que identificar a la persona encargada de los procedimientos administrativos concernientes a la materia, competencia de cada unidad a la que pertenece, pero no se dispone de una manera obligatoria; quedando como soporte lo estipulado de que hasta que no se efectúe la identificación o designación del procedimiento, sus funciones la asume la persona que dirige la misma unidad administrativa, buscando evitar la existencia de un vacío en la titularidad del procedimiento o de la invalidez del acto que le ponga fin al mismo, más aún en las entidades pequeñas, el limitado recurso económico y humano impulsa la designación de un encargado del procedimiento solo a solicitud del interesado. Esta práctica podría verse como un sistema algo desorganizado y propenso a la realización de ciertos abusos, visualizándose entre la persona responsable del procedimiento y su jefatura una relación condicionada por la jerarquía (Ceccarini, 2017).

En Estados Unidos se ha generado inquietud sobre el cumplimiento de la normativa y la capacidad represiva del Estado, ya que esta debe realizarse conforme con las normas existentes, a través de procesos legítimos, reconocidos y dentro de un estado de derecho, resaltando el pensamiento de un modo de gobernanza que denominan “capitalismo regulador”, en el que se puede evaluar como un desafío, la discrecionalidad en este modelo, la regulación fundamentada en principios y enfatizado a la obediencia de reglas (Schmidt y Scott, 2021).

En el ámbito nacional, la problemática se visualiza a nivel de los regímenes de carácter sancionador de los gobiernos locales o las municipalidades, siendo éstas, 196 provinciales, 1678 distritales y 2859 centros poblados (Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI, 2022) en donde las actividades de fiscalización administrativa y el consecuente procedimiento de tipo sancionador, aún mantienen rezagos que debieron ser superados, supuestos normativos que habilitan a aplicar la sanción, sin contar con un procedimiento previo, sin tomar en cuenta la diferencia de la estructura del procedimiento determinado en el marco legal, señalando que en la debida ejecución de la facultad sancionadora, es necesario haber realizado

el procedimiento legal o reglamentario establecido y representado por diferenciar una autoridad que conduzca la fase de instrucción y otra autoridad que decida, la aplicación, o no, de la sanción, es decir una autoridad sancionadora (Danós, 2019).

El Concejo Municipal del distrito, materia de nuestra investigación, aprobó en el año 2017 un Reglamento de Aplicación de Sanciones (RAS), con su correspondiente Cuadro Único de Infracciones y Sanciones (CUIS), en el que se estableció que la Subgerencia de Fiscalización y Control, para cumplir con parte de sus funciones, tendrá a su cargo al Equipo de Vigilancia Distrital (EVD) para el inicio del procedimiento administrativo sancionador (en adelante PAS) y su conducción a cargo de un coordinador de instrucción como autoridad instructora, notándose desde ya la subordinación hacia la subgerencia con funciones de autoridad sancionadora, quedando las funciones de instructor del procedimiento, en un servidor de esta misma subgerencia, aplicando de manera general lo establecido en la Ley, sobre las características del procedimiento sancionador.

La relevancia profesional radica en el ejercicio del derecho de defensa que tiene la persona que se encuentre inmersa en este tipo de procedimiento sancionador, derecho tan venido a menos en algunas instancias. En el aspecto social, se debe tomar en cuenta, que el accionar de estas autoridades se encuentren debidamente enmarcadas en un correcto desarrollo de funciones tanto de la autoridad instructora y sancionadora, garantizando la transparencia e independencia en el transcurso del PAS.

De lo anteriormente expuesto, se pudo redactar la siguiente pregunta general: ¿Cómo se evidencia la subordinación de la autoridad instructora en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao? De la misma forma, también se redactaron las siguientes preguntas específicas: (a)¿Cómo se desarrolla el principio del debido procedimiento en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao?, (b)¿Cómo se desarrolla el principio de razonabilidad en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao?, (c)¿Cómo se desarrolla el principio de tipicidad en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao? y (d)¿Cómo se desarrolla el principio de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao?

La justificación teórica reside en que permitió generar la indagación de información en los operadores del PAS, sirviendo como impulso para analizar y explorar sus conocimientos, lo que conllevará a plasmar convenientemente, para empezar, el principio del debido procedimiento en los procedimientos de carácter sancionador a su cargo. Como justificación metodológica, podemos señalar que mediante el enfoque utilizado se expone la realidad existente en nuestra legislación, aportando un análisis de la misma, que permita la independencia y garantía de la debida actuación de las autoridades del PAS. Y como justificación práctica, se expuso la manera en que la normativa general sólo señala el deber de designar a la autoridad de la etapa instructora y su participación en el desarrollo del procedimiento sancionador, sin especificar o enunciar cómo encajaría esta autoridad en la línea o estructura organizacional de una entidad.

De esta manera se pudo redactar el objetivo general: Evidenciar la subordinación de la autoridad instructora en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao. Asimismo, los objetivos específicos: (a) Analizar el desarrollo del principio del debido procedimiento en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao, (b) Analizar el desarrollo del principio de razonabilidad en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao, (c) Analizar el desarrollo del principio de tipicidad en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao y (d) Analizar el desarrollo del principio de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao.

II. MARCO TEÓRICO

De acuerdo con la investigación realizada para el presente trabajo, se pasará a exponer los siguientes antecedentes a nivel nacional:

Tejada (2018) en su estudio, de nivel descriptivo, correlacional y transversal, señaló como objetivo de investigación, determinar la relación que existe entre el procedimiento administrativo sancionador y la transgresión de derechos del administrado en los procedimientos realizados por una subgerencia de un gobierno local. La muestra estuvo constituida por 48 trabajadores de esa unidad orgánica. Para la medición de la variable procedimiento administrativo sancionador se diseñó y aplicó un cuestionario que contuvo 20 preguntas, entre los resultados, se tuvo que un 16.7% tienen una percepción del PAS de nivel alto, un 60.4% una percepción de nivel medio y un 22.9 % una percepción de nivel bajo. Sobre los resultados obtenidos para la variable vulneración de derechos del ciudadano, el 45.8% de los servidores indicaron que tienen una percepción de nivel alto, el 20.8% que tienen una percepción de nivel medio y un 33.3% una percepción de nivel bajo.

Asimismo, Lira (2020) resumió su investigación de enfoque mixto cualitativo-cuantitativo, de nivel explicativo secuencial, realizando en primer lugar un análisis preliminar en el que se pudo apreciar las deficiencias de la Dirección Ejecutiva de Circulación Terrestre de un Gobierno Regional, en el desarrollo de su procedimiento sancionador afectando el debido procedimiento, lo que conlleva a incumplir las metas y objetivos establecidos por la Entidad; por lo que se presenta como objetivos específicos la propuesta de elaboración de una directiva, analizar el proceso de gestión administrativa y la aplicación del PAS. Aplicando una encuesta a los servidores de la mencionada dirección concluyó que la propuesta de directiva planteada logrará permitir una mejora en la gestión administrativa relacionada con la aplicación del PAS.

Además, Valderrama (2021) en su estudio, de nivel aplicada, no experimental y transversal, tuvo como objetivo lograr determinar si existe una relación entre el PAS y la productividad, por parte del personal del área de fiscalización y control de un gobierno local, con un total de 18 trabajadores de la Subgerencia de Fiscalización y Control, realizó una encuesta que consistió en 28 preguntas, sobre la variable procedimiento administrativo sancionador, y sobre si la institución brinda la información que requieren para desarrollar sus procedimientos,

el 30.7% del total de entrevistados consideran que a veces, el 27.12% que casi siempre, el 22.5% que casi nunca, el 12.09% que siempre y el 7.52% que nunca. En los resultados obtenidos sobre la variable productividad, y de los factores que la afectan, el 38.89% señaló que se dan a veces, el 32.87% que se da casi siempre, el 11.57% que se da siempre, el 9.72% que casi nunca y el 6.94% que nunca.

Encontramos también a Magide y Gonzáles-Prada (2020) que como objeto de su artículo señalaron el análisis de los principales aspectos relacionados con la normatividad concerniente a la prueba en el derecho administrativo sancionador peruano y su par español, con mayor empeño en el análisis de la normatividad y uso de la prueba indiciaria, con este fin los autores revisaron los dispositivos legales de ambos países, así como variadas resoluciones administrativas y judiciales emitidas con relación a la prueba y particularmente a lo referente a los criterios de validez que se pueden exigir a la prueba indiciaria en el espectro administrativo sancionador, exponiendo aspectos, entre otros, como la presunción de inocencia y su proyección sobre la prueba, sobre la carga, los medios y la valoración de la misma.

Y como último antecedente nacional tenemos a Baca (2020) que resume su artículo señalando el análisis realizado a la eficacia del principio de culpabilidad, considerado uno de los pilares del derecho administrativo de tipo sancionador; en el mencionado artículo se aborda también los supuestos en que se puede volver controvertida la aplicación de este principio, como es el caso de establecer la responsabilidad de una persona jurídica y la comisión de infracciones de mero desconocimiento. Según la investigación que se realizó, resulta imposible inaplicar este principio, a pesar de su peculiaridad al momento de aplicarlo, pudiendo mencionar la inversión de la carga de la prueba como un elemento destacado.

De la misma forma, tenemos como antecedentes internacionales a los siguientes: Danós (2019) que, en su artículo publicado en el Círculo de Derecho Administrativo, como ponencia para el XVII Foro Iberoamericano de Derecho (2018), presenta lo que considera son los ejes de la regulación del PAS, sin perjuicio de que se realicen reglas especiales en normativas sectoriales, y sin que ello signifique apartarse de las garantías establecidas en la ley general que tienen base constitucional; señalando en primer lugar la implicancia que tiene el debido procedimiento, garantizado por la obligación de un previo PAS y como consecuencia de ello la aplicación de una medida sancionadora; además, la

oportunidad de que el administrado que se encuentre dentro del proceso pueda practicar su derecho a presentar su defensa mediante la presentación de sus descargos en un periodo de tiempo determinado, y la obligación de que las fases de instrucción y resolución estén a cargo de diferentes funcionarios, para que el que el que esté a cargo como instructor, decida el inicio del PAS con base en elementos de juicio suficientes para realizar la imposición de cargos, evaluar posteriormente sus descargos e informar la existencia o no de una imputación; y que el resolutor no sea el mismo funcionario, al que se le otorga la competencia de recoger lo trabajado por la otra autoridad y determinar la existencia o no de aplicar una sanción. .

Así mismo, Ortega (2018) en su obra para la Universidad Católica de Colombia, desarrolla y analiza la teoría del acto administrativo, teniendo como fuente la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana y el Consejo de Estado Colombiano, abordándolas de una manera convencional, constitucional y administrativa. Señala la posibilidad, de acuerdo con lo predominante en su país, de examinar el concepto de acto administrativo con un criterio orgánico, jurisdiccional, funcional y material; al existir cierta problemática al sustentarse solo en la voluntad de la administración, sin evidenciar un consentimiento del servidor público. Agrega que para que el acto administrativo cause efectos legales y sea acatado, debe tener validez y eficacia, es decir debe estar emitido por autoridad competente y de acuerdo con las normas, y ser publicitado según su tipo vía notificación, comunicación o publicación; según lo emitido por la Corte Constitucional, el acto administrativo existe, al momento en que se manifiesta la decisión, y pueden ser controvertidos o impugnados mediante la reclamación administrativa utilizando los recursos de ley.

El autor Osorio (2019) y su equipo, analizan en su obra, la instrucción del procedimiento sancionador en España, definiéndolo como la etapa que desarrolla la formulación de cargos, la defensa que se ejerce mediante descargos o allanamiento y la probanza de los hechos de dicho procedimiento, y en el marco de la fiscalización de varias entidades o entes sectoriales, expone la separación de funciones entre la instrucción del procedimiento y la aplicación de la sanción, desde el elemento de la competencia como un conjunto de facultades y también de responsabilidades que tiene una entidad con relación a los demás.

Encontramos también a Cordero (2019) este autor chileno resumió en un

artículo, que el derecho administrativo sancionador en su país fue centro de un gran debate a raíz de una paulatina jurisprudencia de orden judicial, constitucional y claro, administrativa, justificándose en la “potestad castigadora” del Estado. Aunque de manera paralela, el Congreso fue regulando y emitiendo normativa que legitimaba esta potestad, pero tomando en cuenta las esferas donde le corresponden funcionar a las entidades administrativas. De esta forma, estos sectores pueden identificar los elementos que deben cumplir como administración pública cuando tengan que aplicar una sanción.

Finalmente, tenemos a Andrade (2021) que en su artículo científico tuvo como objeto el análisis de las premisas normativas de carácter administrativo, que regulan el PAS en la etapa de instrucción, en un gobierno autónomo descentralizado, como la responsabilidad probatoria a cargo de la sede de la administración pública, con la finalidad de no vulnerar los derechos subjetivos de los administrados, garantizándoles que puedan practicar su derecho a presentar su defensa y un debido proceso; señalando que como fundamento principal de los órganos encargados de ejercer una potestad sancionadora, se deben aplicar los principios normativos de tipicidad, razonabilidad y legalidad.

En relación con la categoría materia de esta investigación, ella forma parte de la estructura con la que debe diferenciarse un procedimiento administrativo sancionador, a raíz de ello se detalla como base teórica lo expresado por Morón (2019) que define el PAS como el grupo conectado de actos que se deben seguir para aplicar una sanción de carácter administrativa. Este procedimiento se dirige, principalmente, a desempeñar dos objetivos, primero, establece un componente de corrección de la actividad administrativa, desde el momento que permite al órgano que tenga facultad sancionadora comprobar indubitablemente si se ha realizado algún acto ilícito; en segundo lugar, es la vía que asegura al presunto transgresor, ejercer su derecho (constitucional) a la defensa, fundamentando y mostrando lo que le sea favorable y así mismo puede controlar, en paralelo, la acción restrictiva de la administración pública. En ese sentido, la emisión de un acto administrativo sancionador sin que cumpla con desarrollar el procedimiento respectivo, y primordialmente, sin garantizar la intervención activa del interesado, conlleva a su nulidad no siendo posible su conservación.

Por eso, ha sido muy oportuno que la Ley realice la precisión de que ningún procedimiento de tipo sancionador, ni la medida sancionadora que pueda provenir

del mismo, desconozcan los principios establecidos de la potestad sancionadora, ni la organización y garantías mínimas que se le brinde a los administrados, siendo que estas conforman un grupo esencial del estado garantista que los ciudadanos poseen frente a las pretensiones de sanción que las entidades pueden practicar sobre ellos. Siendo así, ninguna entidad podrá desechar el principio de legalidad para sancionar, culpabilidad, de tipicidad de las faltas, de prescripción de sanciones, etc., sin caer en la emisión de un acto administrativo con vicios de nulidad (Morón 2019).

Debiéndose agregar lo tratado por Huapaya (2019) que sostiene que el procedimiento (administrativo), como institución jurídica, reduce la capacidad de dejar a discernimiento de las autoridades, la facultad de ejercer su potestad administrativa; ya que al existir las normas, éstas sirven como marco regulatorio, estableciendo el modo y también la forma en que deben actuar, es decir de acuerdo a competencias plena y previamente establecidas, resaltando que en la medida que exista ese marco normativo, se reducirá esa discrecionalidad, lográndose una mayor legalidad en todo el accionar de las autoridades administrativas; considerando que tiene como finalidad, la de garantizar un escenario renovado de relación entre los ciudadanos y la administración pública, apostando el Estado, por un procedimiento administrativo de tipo garantista, el mismo que posibilita una tutela de las posiciones subjetivas que presentan los administrados, con la intención de obtener decisiones administrativas premunidas de calidad y de una manera eficiente.

En ese sentido, la razón de nuestro ordenamiento general (TUO de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General) guarda relación con la actual doctrina que domina el derecho administrativo, estableciendo una regulación totalmente garantista, asegurándose de plasmar una efectiva tutela administrativa al ciudadano, al momento que inicia, en el ordenamiento, la instrucción y al final del procedimiento, y siguiendo más allá, en el eventual desarrollo de una fase impugnativa, y claro está, en el momento de la ejecución de la decisión tomada por la autoridad administrativa.

Por lo que Morón (2019) define a la categoría autoridad instructora, como aquella persona responsable del procedimiento que debe realizar de oficio toda la evidencia necesaria que lo conlleve a la verdad material del caso, siguiendo todas las disposiciones de la ley; y de ser posible, para Huapaya y Alejos (2019) debería

aplicar una regla incorporada por algunas autoridades administrativas, de dar por finalizado el procedimiento de instrucción, si es que determina que no se incurrió en infracción o no se logró identificar a los responsables u otros supuestos contemplados en la norma; sin que esto signifique algún tipo de vulneración, si no un refuerzo a la independencia de acción de este órgano instructor y evitar el uso innecesario de recursos que conlleva trasladar el proceso y esperar la decisión de la autoridad sancionadora, evitando que se convierta en un mero tramitador del PAS.

Teniendo lo señalado en la base teórica, se define a la subcategoría debido procedimiento, como un principio garantista que se emplea en todo tipo de procedimiento administrativo, no solamente en los procedimientos sancionadores, siguiendo la razón de ser un procedimiento dirigido a imponer un gravamen, debe llevarse a cabo respetando, en su desarrollo, las garantías necesarias para que el administrado aporte toda la información (fáctica y legal) que crea necesaria, y se logre llegar a una decisión que se ajuste lo más cercana posible a la verdad material, respetando el derecho a defenderse del presunto infractor, de que exista una separación entre la fase instructora y la fase sancionadora, constituyéndose una “garantía” similar a la desarrollada en el derecho penal, tratando de certificar igualmente que la decisión del que resuelve sea imparcial, a pesar, de que existe suficiente evidencia de que la administración trabaja bajo una estructura rígida y jerarquizada (Huapaya y Alejos 2019; Ruiz 2021).

Como parte del debido procedimiento, está el derecho que tienen los administrados a exponer los argumentos que consideren necesarios, solicitando el uso de la palabra, ya sea en la fase de descargos o incluso en la presentación de recursos administrativos, materializándose la oralidad en los procedimientos, reforzándose el respeto a las garantías de un debido procedimiento, aplicándose de manera más concreta en el ámbito de la normativa sectorial, en algunos casos en que la complejidad de los mismos lo amerita, con la finalidad de brindar un adecuado derecho de defensa al administrado y que las autoridades del proceso tengan mayor claridad de los hechos ocurridos; lo que incluso sería beneficioso al ser una efectiva herramienta de comunicación (Barrera y Gamboa 2020).

Se presenta como concepto de la razonabilidad, como aquel principio que tiene por finalidad que la sanción que se aplique sea la más proporcional posible. Se busca una sanción acorde, que cumpla con su finalidad de desmotivar una

conducta infractora, es decir, que asegure que la realización de la conducta prohibida no resulte más benéfica para el transgresor que cumplir las normas quebrantadas o recibir la sanción. Asimismo, se busca que esta sanción cumpla su finalidad restrictiva, esto es, que sea igual al incumplimiento normado como infracción, además se tiene que considerar ciertos criterios que servirán para el cálculo de la sanción, a decir, el beneficio ilícito, la posibilidad de detección, la gravedad del daño que se causó, si existe reincidencia, las circunstancias en que se cometió la conducta infractora e incluso si existió intencionalidad (Huapaya y Alejos 2019).

A la tipicidad, se le considera como la garantía de carácter taxativo, que consiste en que las conductas que se constituyan como infracción deben estar previstas de manera clara e incuestionable, razón por la que no se permiten interpretaciones extensivas o analogías. El criterio en este caso, es que ningún método de interpretación puede trasladarnos a una conclusión de modo suprainclusivo, donde se “incluyan” conductas sancionables que no puedan advertirse de una simple lectura del tipo infractor, sin llegar claro está, en que se configuren regímenes sancionadores en los que se tipifique de manera idéntica a los supuestos o fundamentos de los delitos o faltas que ya se encuentren tipificadas en las normas penales o aquellas que ya se encuentren en otros cuerpos normativos sancionadores administrativos; se fundamenta en la búsqueda de que los administrados y ciudadanos, puedan prever las secuelas ante un comportamiento prohibido o regulado (Huapaya y Alejos 2019).

Por culpabilidad, se entiende que la medida sancionadora debe recaer en el administrado que realiza la conducta que se considera omisiva o activa constitutiva de infracción que deba ser sancionada, es decir una responsabilidad subjetiva, la normatividad exige el principio de personalidad de la medida sancionadora, entendido como, que la aplicación de la responsabilidad debe pertenecer o recaer a quien cometió la conducta que se señala como prohibida por la ley, y por tanto no se podrá sancionar por acciones cometidas por otros; así, en principio, la administración pública no puede hacer responsable a una persona por un hecho ajeno, sino solo por los propios, salvo en los casos de responsabilidad administrativa objetiva dispuesta por otra norma (Huapaya y Alejos 2019).

III. METODOLOGÍA

3.1 Tipo y diseño de investigación

El presente trabajo de investigación se realizó bajo el enfoque cualitativo, ya que no está direccionada a una estricta medición de datos o a cuantificar los que se obtengan, sino que se pretende comprender el fenómeno desde una mirada de los sujetos que interactúan de una manera subjetiva, tomando la propuesta de examinar como los actores observan y advierten la problemática presentada como objeto de estudio mediante el análisis, recolección de datos y comprensión de la realidad expuesta en su contexto natural (Hernández y Mendoza, 2018). Es de tipo básica, encaminada a lograr un discernimiento más completo a través del juicio de los aspectos primordiales de los fenómenos, de los hechos visibles o de las relaciones que se forman entre los sujetos (Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica - CONCYTEC). En relación al nivel de investigación se consideró el exploratorio, que tiene la cualidad de su flexibilidad ya que se sostiene en la intención del investigador de examinar una problemática poco conocida, buscando la ampliación de conocimientos del tema (Ruiz y Valenzuela 2016).

Así mismo, el diseño de la presente investigación es de tipo fenomenológico, al realizar el estudio de una experiencia en relación a un suceso, pero visto del lado del sujeto, encontrándose más allá de lo medible o cuantificable (Fuster, 2019) para su aplicación es no experimental y transversal, ya que la recolección de datos e información se realizó en momentos determinados de tiempo, se visualizó el fenómeno de estudio sin ningún tipo de intervención directa y buscando la comprensión de lo experimentado por los sujetos relacionados con el fenómeno de estudio (Ruiz y Valenzuela 2022). La investigación de enfoque cualitativo genera conocimientos científicos al tener sus métodos y técnicas el objetivo de comprender la naturaleza de los fenómenos que no pueden ser cuantificados, ni objeto de hipotetización, lo que permite un mayor acercamiento cognoscitivo de fenómenos que de otra forma quedarían marginados, si se siguiera los paradigmas del enfoque cuantitativo (Sánchez, 2019; Tenny, Brannan y Brannan, 2022).

3.2. Categorías, subcategorías y matriz de categorización

Como se señaló, el presente trabajo consideró como categoría, a la autoridad instructora, definida por Morón (2019) como aquella, que, dentro de un

procedimiento sancionador, es la responsable de practicar de oficio toda la evidencia necesaria para llegar a una verdad material, con el deber de seguir lo señalado en ley, coincidiendo Ponce y Macías (2022). Andrade (2021), Flores (2022) y Hernández (2019) señalan en esa línea que, cada autoridad administrativa debe actuar investida legalmente y dentro de sus competencias, dotando de validez a las resoluciones emitidas; lo que Terrones y Castillo (2020) y Valdivia (2021) exponen como la exigencia y garantía de imparcialidad.

En ese sentido, se tuvo como subcategorías, en primer lugar, al debido procedimiento, como el principio legal de garantía que tiene el administrado o presunto infractor, para aplicar en sede administrativa una serie de derechos creados de manera original para ser ejercidos en sede jurisdiccional; por lo que antes de imponer una decisión administrativa se tiene que haber seguido el respectivo procedimiento con la participación del administrado (Boutaud, 2021; Cayo, 2021; Morón, 2019; Rojas y Linares 2020). A decir de Alejos (2021) parte de ese debido procedimiento es la presunción de inocencia del supuesto infractor, y la negativa que expone el autor de invertir la carga de la prueba (demostrar inocencia) al administrado.

Respecto a la subcategoría razonabilidad, se señala que, el tipo de medida debería mantener un equilibrio con el contexto del hecho castigable (Ayvar y Borda, 2019; Morón, 2019). Sobre la tipicidad, el autor Morón (2019) comenta que la norma debe ser lo más específica y taxativamente posible para describir la conducta que considera sancionable, pero sin llegar a la sobreinclusión o a la infrainclusión, de modo que se pueda prever con cierto grado de certeza el ilícito castigable; y finalmente la culpabilidad, como señaló el autor anterior y coinciden Facundo (2021) y Huapaya (2015) este principio no solo se aplica al derecho penal, sino también al PAS, cuando la sanción se sustenta en la comprobación de la responsabilidad subjetiva.

3.3. Escenario de estudio

En lo relacionado al escenario de la investigación, esta se desarrolló en la sede de la Subgerencia de Fiscalización y Control, órgano de línea de la Gerencia de Seguridad Ciudadana y Gestión del Riesgo de Desastres, de una de las municipalidades distritales que forman parte de la Provincia Constitucional del Callao, ubicada al extremo norte de la Provincia, siendo el segundo distrito con

mayor población y con más de 300 asentamientos humanos, extendidos en un área de 73.52 km² aproximadamente, teniendo como casos de investigación los PAS desarrollados en el año de 2022.

3.4 Participantes

Se contó con la participación de 13 personas, divididas en: un funcionario de confianza, de profesión abogado y con seis meses de experiencia en el cargo de subgerente; tres personas de profesión abogado, bajo servicios de locación con una experiencia de un año en el sector público como promedio; un servidor bajo el régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) de profesión abogado, designado como coordinador de instrucción; dos personas con estudios técnicos y funciones de asistentes administrativas, una bajo régimen CAS y la otra bajo locación de servicios y con cuatro años de experiencia laboral aproximadamente en el sector público; dos servidores bajo el régimen CAS con estudios secundarios y funciones de supervisor de campo y cuatro trabajadores, dos damas y dos varones, bajo locación de servicios que realizan la función de fiscalizadores municipales.

3.5 Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Se tuvo en primera instancia la utilización de las técnicas de revisión documental y la entrevista pero luego de las coordinaciones realizadas con el funcionario a cargo, la técnica que se usó fue solo la de la entrevista semi estructurada, del tipo centrada en el problema, teniendo como instrumento la guía de entrevista, ya que presenta una mayor flexibilidad, si bien se parte de preguntas planeadas, éstas pueden ajustarse a los entrevistados, motivando una mejor participación y disposición, permite aclarar términos y reducir algunos formalismos (De la Cruz y Gordillo, 2021; Díaz et al., 2013; Lopezosa, 2020) siguiendo lo recomendado por Alles (2017) y Duque y Aristizábal (2019), en la forma de preguntar y saber escuchar para no afectar las respuestas que nos brinden los entrevistados, y en la manera de elaborar la entrevista, lo recogido por Rodríguez y Pino (2019) para el desarrollo de la misma e incluso lo mencionado por Sierra (2019) en lo relacionado a la comunicación no verbal.

3.6 Procedimientos

Con la finalidad de lograr la aplicación de las técnicas y la recolección de datos, a

mediados de la segunda semana del mes de junio se ingresó por mesa de partes, una solicitud de facilidades para realizar la investigación y se adjuntó una carta de presentación dirigida al alcalde de la municipalidad distrital materia de investigación, la misma que fue derivada por el sistema de mesa de partes a la Subgerencia de Fiscalización y Control del gobierno local; posterior a ello, en la última semana del mismo mes, se logró una primera entrevista con el subgerente a cargo de la mencionada subgerencia, a quien se le dio a conocer la materia de investigación y se le planteó las técnicas e instrumentos de recolección de datos que se consideraron necesarios, obteniendo una muy buena disposición para la realización de la técnica de entrevistas personales y el compromiso de apoyo correspondiente en las mismas, coordinándose las facilidades necesarias para lograr el acopio de información y su posterior tratamiento.

El funcionario designó a una persona bajo su cargo para las coordinaciones vía telefónica, con quien se definió dos visitas a la sede de la subgerencia para la realización de las entrevistas en el turno de la mañana, realizándose las mismas de modo presencial, teniendo una duración de 20 minutos como promedio, se utilizó una aplicación para teléfono celular de grabación de voz para almacenar la información obtenida y paralelamente se llenó a mano por parte del entrevistador las ideas clave dadas como respuesta en los formatos conteniendo la guía de entrevista; los datos en audio fueron transcritos en una primera oportunidad sin el apoyo de algún software de transcripción, lo que motivó la utilización de la herramienta de escritura por voz de Word en Google, a modo de verificar las transcripciones realizadas, posteriormente se procedió a la interpretación, conceptualización, sistematización y a la realización de gráficos por parte del investigador. Cabe señalar que como parte del procedimiento se les presentó a los participantes el formato de consentimiento informado, señalando casi la totalidad de ellos su autorización de participar, pero con la condición de que los datos que puedan servir para identificarlos sean suprimidos, omitidos o impedidos de visualizar por cualquier medio, ya que al brindar opiniones personales, estas sean mal tomadas por sus superiores.

3.7 Rigor científico

Esta investigación sustentó su rigor científico en lo que según Arias y Giraldo (2011) y Guba y Lincoln (1989) son los razonamientos que se usan para valorar la calidad

científica de un estudio de corte cualitativo y por ende su rigidez metodológica, siendo estos, la dependencia, la credibilidad, la auditabilidad y finalmente, la transferibilidad. Según Franklin y Ballau (2005) existen dos tipos de dependencia, la interna, en el que al menos dos investigadores con los mismos datos, logran generar temas similares en el mismo ambiente y período; y la externa, en la que diversos investigadores generan temas similares en el mismo ambiente y período, pero con la diferencia de que cada uno de ellos obtiene sus propios datos. La credibilidad, se cumplió mediante la confirmación por parte de los participantes, de la información obtenida mediante el instrumento, a modo de rúbrica en los folios donde fueron transcritas las respuestas de la entrevista, brindando su conformidad con lo manifestado en el momento de la misma, para Castillo y Vásquez (2003) se obtiene a través de observaciones y conversaciones con los participantes del estudio y el investigador que obtiene la información, y ésta logra ser reconocida por los participantes como una real aproximación de su pensamiento y sentir.

Será auditable, cuando cualquier persona pueda repetir el procedimiento del estudio, retomando a Guba y Lincoln (1989) proponen la auditabilidad como lo susceptible de revisión, en la que un auditor puede declarar que la investigación está sostenida por sus datos y tiene coherencia para su aceptación, y por la transferibilidad como equivalencia de validez externa; por lo que existe la opción de generalizar los resultados obtenidos.

3.8 Método de análisis de la información

Esta investigación tuvo principalmente un método de análisis de contenido, de las respuestas brindadas por los participantes a las preguntas formuladas en la entrevista, relacionadas con los objetivos específicos y las subcategorías, analizando el desarrollo del principio del debido procedimiento, partiendo del conocimiento normativo y cumplimiento funcional de las autoridades; a continuación, se analizó el desarrollo del principio de razonabilidad, orientado a su conformidad con lo estipulado en sus instrumentos de gestión (RAS y CUIS); seguidamente un análisis al desarrollo del principio de tipicidad, sobre su conformidad y problemas para determinar la conducta típica sancionable; y, finalmente el análisis del desarrollo del principio de culpabilidad en similar sentido de conformidad y problemas para determinar al responsable de la comisión de la presunta infracción, todo ello como parte y desarrollo de un PAS, buscando cuales

son las expresiones o criterios más mencionados y encontrados en la información recopilada, sistematizándola a modo de conclusiones o ideas comunes y relacionándolas con la temática materia de investigación, siguiendo las recomendaciones de Seid (2016) quien señala las operaciones que convendrían realizar para realizar y analizar las entrevistas, siendo éstas la transcripción, el grillado, la codificación, la formulación de hipótesis, el análisis temático o análisis por casos y por último, la síntesis; igualmente se tomó en cuenta lo señalado por Rodas y Pacheco (2020) sobre las criterios y características a tomar en cuenta al momento de trabajar con grupos focales como una herramienta utilizada para recopilar información de tipo cualitativa y el tratamiento de la misma.

3.9 Aspectos éticos

Como ya se manifestó, se adquirió la información principalmente por medio de la entrevista, lo que implicó obtener opiniones o percepciones personales de los participantes, a decir de Palencia y Ben (2013) se deben preceptuar como aspectos éticos, los principios de beneficencia, como el beneficio obtenido resultado de la investigación; de no maleficencia, en la que se guarda el bienestar moral o físico de los participantes; de justicia, en la que se promueve la equidad en toda situación; y el de autonomía, como aspecto voluntario de participación y consentimiento informado, respetando la decisión del participante. Por lo que en el desarrollo del presente trabajo de investigación se respetó la normativa general e institucional, además se dio a la información obtenida y a los participantes un tratamiento de estricta confidencialidad, respetando y manteniendo anónimas las opiniones presentadas, asegurando un trato equitativo y justo a todos ellos, dando el mismo tratamiento de importancia a sus percepciones y respetando su decisión de participación y de anonimato, salvaguardando su integridad y autonomía, demostrando una entera determinación y respeto por parte del investigador al desarrollo de la investigación.

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Según lo señalado en el capítulo anterior, la información obtenida fue organizada en relación a los objetivos de la investigación específicos, ya que, con el logro de éstos, se logra obtener el objetivo general de la presente investigación de evidenciar la subordinación de la autoridad instructora en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital, en concordancia con lo señalado por Hurtado (2015) por ello, se realizó un análisis del contenido en las respuestas brindadas por los participantes, buscando los criterios más comunes y sistematizándolo a modo de conclusiones.

En relación al primer objetivo específico, de analizar el desarrollo del principio del debido procedimiento en los PAS realizados en la sede del gobierno local materia de estudio, la mayoría de ellos, señalaron que conocen los procedimientos establecidos en su RAS, sobre las funciones que debe realizar la autoridad instructora, o por lo menos lo que necesite o le permita realizarlas (ver gráfico n° 1); a decir del participante identificado con el código E5: *“(...) es muy importante saber lo que es el debido procedimiento, como algo general, la fase instructora y sancionadora, si no, se corre el riesgo de que las sanciones se declaren nulas cuando presenten sus recursos, entonces, todo el trabajo y el esfuerzo realizado quedaría en nada, sería una pérdida de tiempo, de personal, y eso está mal, entonces si está bien definido lo que tiene que hacer cada uno en la etapa que le corresponde, incluyendo a los intervenidos, ahí cada una de las partes actúan de acuerdo a la norma (...)”*.

En similar línea, el entrevistado identificado con el código E9 expresó: *“(...) es como una cadena, si no se hacen bien las actas, el informe de instrucción no se sustenta, entonces el coordinador no podrá realizar bien su trabajo, además hay muchos que en las actas colocan sus observaciones de la intervención y eso lo usan para sustentar sus descargos, así que todo está como “amarrado”, aunque a veces eso signifique alargar la sanción mucho tiempo, que en realidad la merecen (la sanción), pero así está escrito y hay que cumplir”*; seguidos por otros, que indicaron que los conocen bien, incluso hasta un poco más de lo que requieren para realizar su función, en ese sentido el participante identificado con el código E7 expresó: *“(...) acá debes saber bien lo que está en la Ley, en el RAS y entenderlo, porque si no lo sabes, los administrados te desbordan y tratan de imponerse, por*

eso al intervenirlos se les explica cada detalle de lo que uno hace mientras fiscalizamos y lo cotejamos casi con la ley en la mano, y se le explica lo que sigue etapa por etapa, porque preguntan, y saben que se le va a poner una multa, entonces tienes que estar preparado, saber que responder y como tratarlos, de ahí que tenemos que estar siempre preparados para responder”.

En contraste, al analizar la información relacionada al cumplimiento de las funciones que ambas autoridades deben desarrollar, se observa que la mayoría considera que se cumple pocas veces, incluso que hay momentos en el que, aparentemente cumplen con los plazos en estricto, pero como una medida de presión dispuesta o emitida por sus superiores, y en otros, que se ven preferencias o que incluso por indicación superior se han anulado o se han archivado. De allí, lo expresado por el entrevistado identificado con el código E6: *“Mire, en esa época todo era quedar bien con la gente, así que, si parecía que interveníamos y todo, cuando era ya muy evidente la falta, o cuando estaban los operativos programados con fiscalía, pero más era recomendar o llamarles la atención para que se adecuen, en el fondo no había intención de multar (...)”*, incluso el participante identificado con el código E11 indicó: *“Había indicación de que solo llamemos la atención, que se vea orden, que se vea presencia, pero igual que se apoye a la gente, que si encontrábamos falta, que los mandemos a regularizar, que corrijan sus papeles, agarrándose de la facultad que tenemos de recomendar, en si parecía algo positivo, la gente se iba contenta a pedir información y sacar sus documentos, parecíamos los buenos (...)”*.

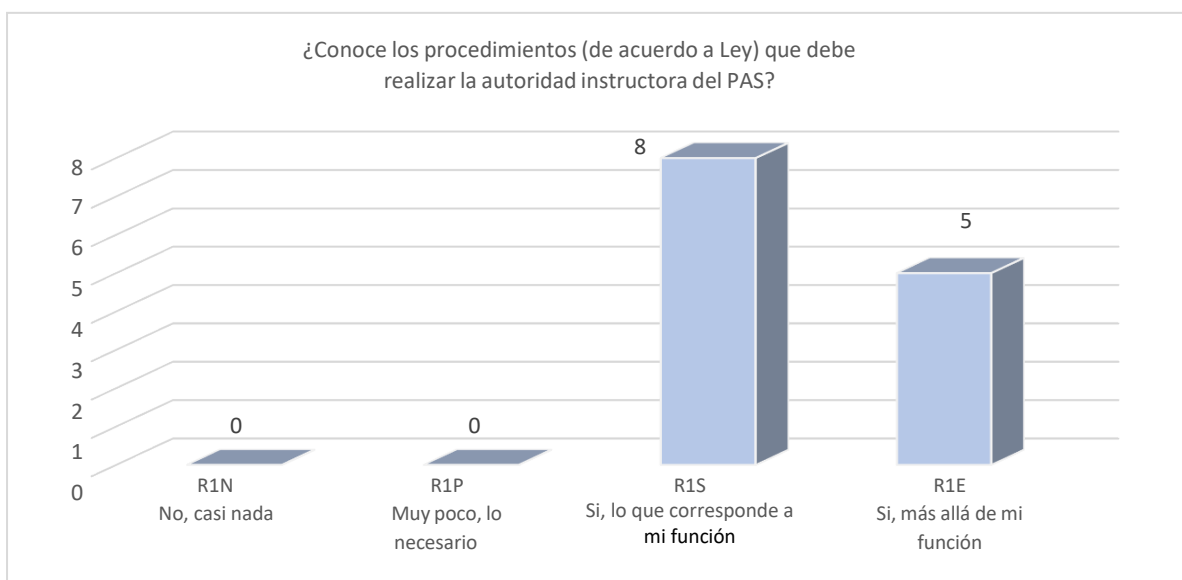


Gráfico N°. 1 Los participantes conocen los procedimientos que debe realizar la autoridad instructora

De lo expresado por los entrevistados, se pueden colegir varios contextos en cuanto al debido procedimiento, empezando con el conocimiento que tienen de la norma y de las funciones que debe desarrollar cada autoridad, coinciden con lo desarrollado por Morón (2019) y Dripps (2017) cuando señalan que, para emitir un acto administrativo sancionador, se debe cumplir con desplegar todo un procedimiento debidamente especificado y regulado, y principalmente, garantizar la intervención del interesado, incluso mediante la realización de una audiencia, caso contrario no sería conservable el acto por acarrear nulidad, de acuerdo a lo señalado por Barrera y Gamboa (2020).

De ello también se desprende que los servidores tenían claro que la norma exige una separación del procedimiento, y que debe ser desarrollado por dos autoridades, y lo que le corresponde desplegar a cada una de ellas, según el marco legal general y específico, dentro de un PAS, concordando con Osorio (2019) pero a decir de lo manifestado por la mayoría, se colige que, por ser subordinados, tenían que seguir indicaciones o consignas emitidas por sus superiores, y actuar en aparente neutralidad. En este punto, se incumple lo señalado por Huapaya y Alejos (2019), sobre que, la separación de ambas autoridades en un PAS, debería reforzar la independencia entre ambas, y que la decisión de la autoridad sancionadora debe ser el resultado de un correcto procedimiento previo, sin intervención de una autoridad en las funciones de la otra, dejándose en evidencia que si existe intervención del superior jerárquico en el desarrollo de un PAS.

Respecto a la información obtenida sobre el segundo objetivo específico, de analizar el desarrollo del principio de razonabilidad en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital, y tomando como premisa lo desarrollado y analizado por los autores Cordero (2019), y Morón (2019), en el que la medida, llamándola de alguna manera, disciplinaria, de disuasión o sanción debería mantener un proporción con el contexto del hecho considerado como castigable, la mayoría de los participantes coinciden en que sus instrumentos legales (RAS y CUIS) deberían ser cambiados o actualizados (ver gráfico n° 2), ya que consideran les falta claridad al momento de establecer esa proporción señalada por la norma como principio de derecho y ante la comisión de la infracción, a pesar de que existen en la mayoría de casos solo la posibilidad de establecer solo una multa, y no se detallan, en algunas conductas infractoras y/o líneas de acción, la

aplicación de medidas provisionales o complementarias, es decir clausuras, retenciones, paralizaciones, etc.

En opinión del entrevistado identificado con código E6, el cual señaló, refiriéndose sobre estos “vacíos”: “(...) Hemos encontrado algunos “parches” y modificaciones, pero ya se viene trabajando activamente y en coordinación con las otras unidades orgánicas involucradas, en la elaboración de un nuevo RAS y un nuevo CUIS, se ha considerado una prioridad la actualización integral de ambas herramientas, ya que de ello depende el cumplimiento y el correcto desarrollo del procedimiento sancionador, pero con la carga que se genera día a día, el proceso se está volviendo algo lento y complicado, pero igual se tiene como prioridad la actualización”. En esa misma línea el entrevistado identificado con el código E13 comentó: “Las normas que encontramos son del 2017 más o menos, y de acuerdo a lo que iba sucediendo, se ha encontrado que las iban cambiando o modificando, como en la época de pandemia, por ejemplo, pero, aun así, hay muchos códigos que no están del todo claros y como eso ya está coordinado con los jefes, se tiene que adaptar el proceso (...)”.

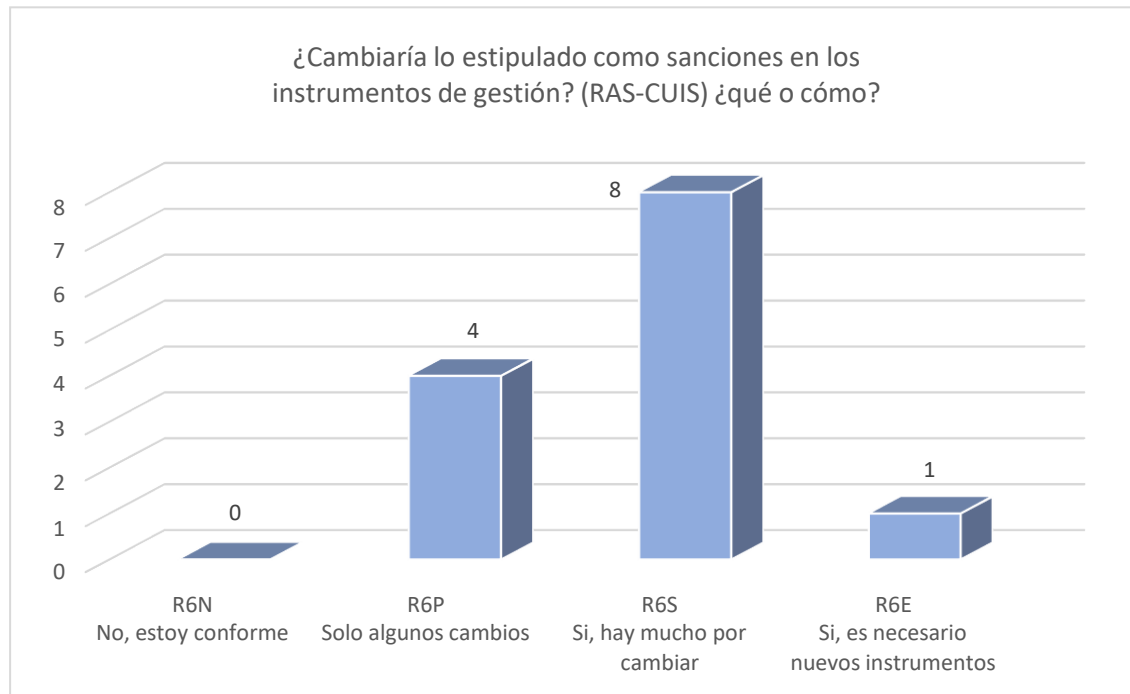


Gráfico N°.2 La mayoría de participantes coincide en que sus instrumentos deberían ser cambiados

También se hizo evidente, en concordancia con lo acabado de señalar, que existen operadores del PAS, que consideran muy conveniente una actualización completa de sus herramientas legales, aunque algunos quisieran se revista con mayor peso o rigurosidad la aplicación de la sanción, al ser particularmente el personal llamado de campo, aquellos que “dan la cara” y se “queman en la cancha”, recogiendo sus expresiones, los que sufren los ataques verbales e incluso agresiones físicas al realizar las actividades de fiscalización, expresando su deseo de que las multas sean mayores a pesar de reconocer posteriormente que tienen el conocimiento de la gradualidad o proporción que debe existir para la aplicación de las sanciones, establecido en la norma.

Por lo que, tomando lo indicado por Huapaya y Alejos (2019) en relación al principio de razonabilidad, de que este principio busca que al momento de sancionar, ésta decisión sea el resultado de un adecuado análisis de la potestad sancionadora y la finalidad de prevención o represión que se esté buscando lograr; y, de acuerdo a lo señalado por la mayoría de los participantes, los instrumentos legales con los que cuenta ésta subgerencia aunado a las indicaciones impartidas, no están permitiendo una correcta aplicación del principio, o por lo menos, no lo desarrollan de manera conveniente en ciertos casos, lo que imposibilita al personal involucrado a actuar de una manera idónea y dentro del marco normativo señalado en la Ley; a pesar de ello, es conveniente resaltar lo manifestado por uno de los operadores, de que esta situación ya ha sido detectada y se están tomando las medidas de iniciar los trabajos que den como resultado una modificación y lograr a futuro una actualización de sus instrumentos legales, lo que debería lograrse con la aprobación, mediante una ordenanza municipal, de un nuevo RAS y CUIS.

En lo concerniente al tercer objetivo específico de analizar el desarrollo del principio de tipicidad en el PAS de una municipalidad distrital, se obtuvieron resultados ajustados entre lo que los entrevistados consideran el poco detalle de la descripción de las conductas consideradas como infracción y de que las infracciones en sus instrumentos se encuentran correctamente detalladas (ver gráfico n° 3) y de acuerdo a lo obtenido, tienen la percepción de que, la tipificación con la que cuentan se sustenta mínimamente con lo establecido en sus instrumentos, a veces “con las justas”, cuyos casos al momento de presentarse, tienen que ser “solucionados”, estableciéndose por indicación superior, la manera

o formas en que determinan el tipo en la infracción, teniendo como resultados, que por mayoría simple han señalado que “adaptan” o “ajustan” lo verificado en campo o al momento de las intervenciones, con lo que tienen especificado en su CUIS, regresando la situación descrita en el tratamiento del objetivo específico anterior, que por tener unos instrumentos desactualizados, existen algunos momentos en los que tienen que buscar o adaptar el código con la descripción de infracción lo más parecida posible a los hechos verificados.

Tomando en cuenta lo expresado por el entrevistado 1 quien señaló: “(...) algunas de las infracciones están detalladas tomando como base legal disposiciones legales que ya fueron cambiadas, incluso algunas ya han sido derogadas, se sabe que las normas generales están constantemente actualizándose, pero nuestro reglamento y el CUIS sigue casi igual como hace varios años, pero tampoco podemos quedarnos de brazos cruzados, igual hay que fiscalizar”, se puede considerar que bajo ese criterio de trabajo es que el entrevistado identificado con el código E4 expresó: “(...) el grupo ya sabe cuáles son los códigos que están desactualizados, pero como igual hay que intervenir y cuando se detecte falta hay que aplicar la notificación, ya tenemos indicado que cuando se presenten esos casos, tenemos que trabajarlos con los otros códigos que aplicamos y los usamos como salvavidas, no es lo estrictamente correcto, pero como son más generales, ayudan con el procedimiento sin salirse de lo legal”.

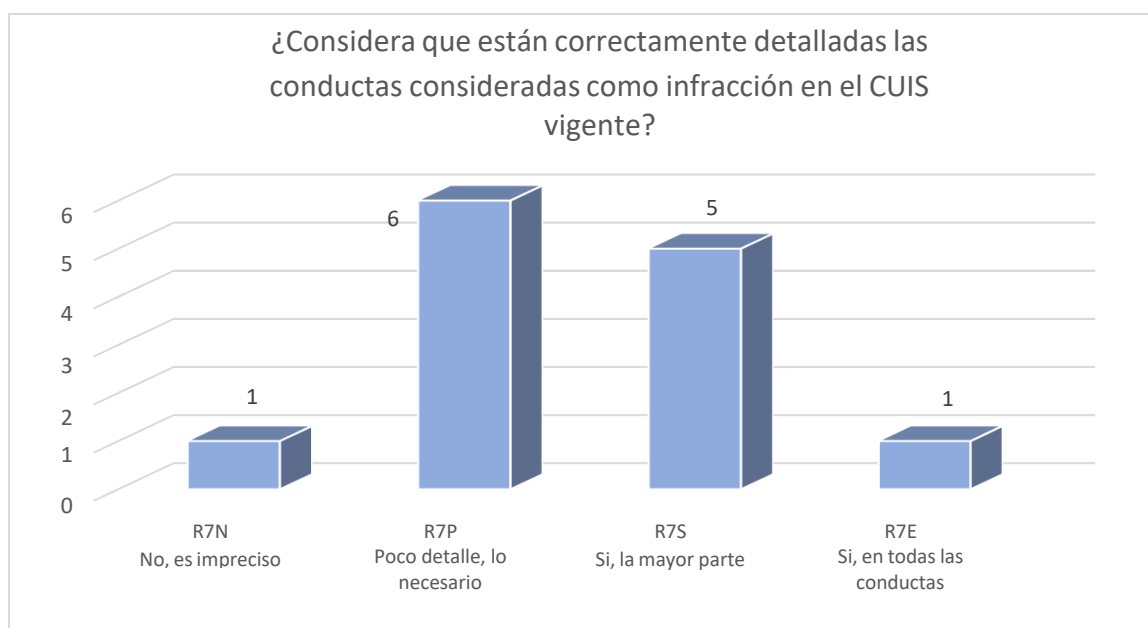


Gráfico N°.3 La mayoría de participantes señala que en sus instrumentos existe poco detalle sobre la tipificación de las conductas sancionables.

Recogiendo lo expresado, se desprende que el desarrollo del principio de tipicidad dentro de los PAS, en este gobierno local, tampoco se realiza de una manera correcta, ya que los operadores del procedimiento tienen que recurrir a otro tipo de estrategias, ya pautadas, para poder desarrollar el procedimiento sancionador, aunque lo revisten en una aparente legalidad al tener descripciones de una conducta infractora de forma general, y éstas son utilizados para iniciar el PAS, contradiciendo lo comentado por el autor Morón (2019) y Andrade (2021) quienes explican que la descripción de la conducta que se considera pasible de sanción debe ser lo más específica y taxativamente posible, de modo que tanto los administrados como las personas encargadas o autoridades del procedimiento puedan prever con cierto grado de certeza lo que es pasible de castigar; sin tener que recurrir, a adaptar los hechos que detectan al momento de la fiscalización, con lo que está descrito en sus instrumentos legales, de la manera más similar e idónea posible, pudiendo incurrir en lo que la norma llama vicios, que acarrearía la nulidad de la posible sanción a imponerse o en el caso de que la sanción sea impugnada mediante los recursos administrativos, el administrado obtenga una decisión favorable.

En lo pertinente al cuarto y último objetivo específico de analizar el desarrollo del principio de culpabilidad en el PAS de esta municipalidad distrital, este principio está directamente relacionado con los principios de los objetivos específicos desarrollados anteriormente, además se debe considerar lo tratado por Huapaya (2015) sobre este, en que su aplicación tiene características similares con los desarrollados en los procedimientos del derecho penal, ya que la sanción, o pena, debe recaer y en quien sea materia de comprobarse fehacientemente su responsabilidad de manera subjetiva, sustentándose su imposición. Sobre el particular, la mayoría de los participantes expresaron que, al tener ciertos inconvenientes en la tipificación de la infracción, determinar al responsable de cometer la misma, también se hacía de cierta manera algo complicado (ver gráfico n° 4) al tener que ajustarse o adaptarse el desarrollo del procedimiento, volviendo a lo señalado en el párrafo anterior de que el procedimiento y/o la sanción impuesta se declare nula o se resuelva favorablemente al administrado su impugnación.

En esta etapa, el entrevistado identificado con el código E10 señaló: *“hay que revisar, leer y releer lo descrito como infracción, tanto para adaptarlo a lo que*

se encuentra cuando se inspecciona, como a quien se debe hacer responsable, ya que, dependiendo de la línea de acción, hay dueños del negocio o encargados, pero en las licencias figuran personas jurídicas, razón social, y hay que verificar bien, a veces algunos compañeros se confunden al llenar las actas y notificaciones, pero el jefe indica que se tiene que adaptar (...)”.

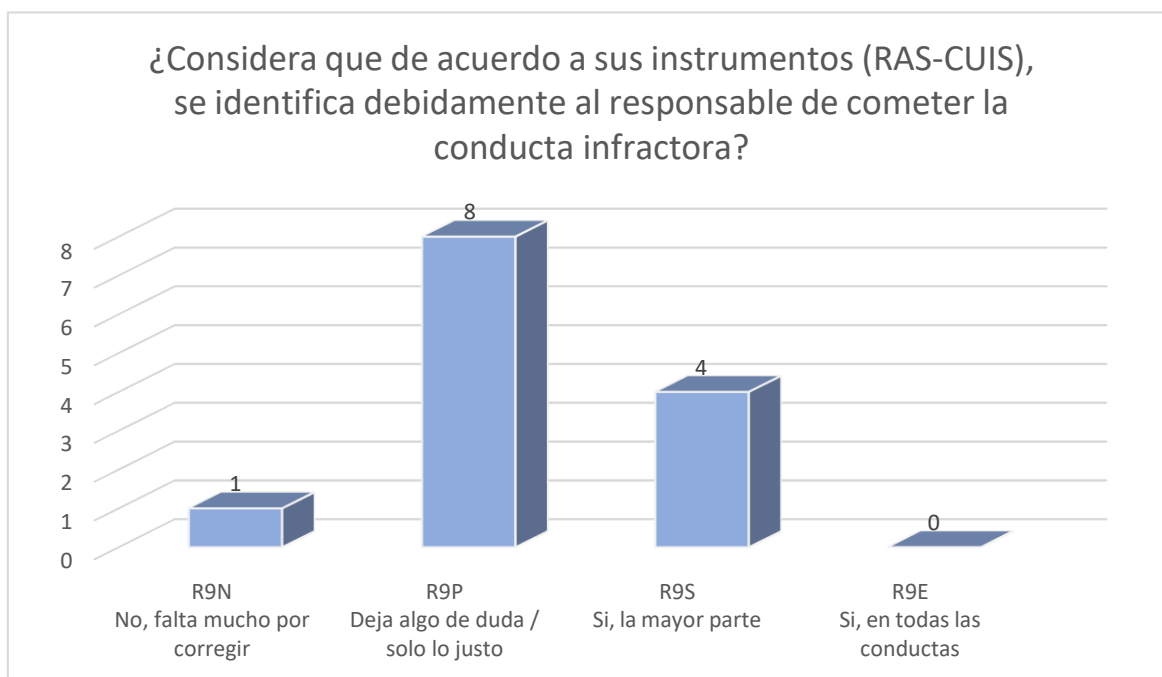


Gráfico N°.4 La mayoría de participantes señala que existen complicaciones para establecer al responsable de cometer las conductas sancionables

Observándose que el principio de culpabilidad, también es un elemento muy importante en el desarrollo de un PAS, pero que no se viene respetando o desarrollando convenientemente, a criterio de la mayoría del personal participante, ya que tienen casi los mismos inconvenientes como al momento de tipificar la infracción, teniendo que realizar las mismas acciones de adaptar el procedimiento, desprendiéndose del análisis que de acuerdo a lo señalado por Baca (2020) y Magide, M. y González, C. (2020) corresponde a la administración aportar la evidencia que se necesite para sustentar y acreditar probada y suficientemente que se ha cometido la infracción y de esa manera motivar y fundamentar la decisión de aplicación del castigo o sanción, de ser el caso.

Como ya se ha señalado, el incumplimiento de los principios legales en el desarrollo de un PAS, más allá de las responsabilidades administrativas que pueda acarrear por un indebido cumplimiento de funciones o la motivación de alguna

denuncia que se pueda producir, incrementa la posibilidad de que la persona intervenida o fiscalizada, busque liberarse de la obligación de asumir o cumplir con una sanción, sabiendo que ésta en muchos casos está compuesta de una multa y una medida preventiva; es decir, se verá afectada de manera económica ya que aunado al pago, en algunos casos se aplican, clausuras, se decomisa o retiene productos o bienes, se paralizan trabajos u obras, teniendo éstas medidas también un carácter de afectación económica, por lo que, los presuntos infractores utilizarán todas las herramientas posibles para lograr su fin, y con los instrumentos con los que cuenta esa subgerencia, en esos casos sería muy factible obtener una decisión favorable al administrado o lograr que se declare fundada alguna impugnación presentada.

Por lo que, el funcionario responsable se vería con la obligación de revisar y analizar todos y cada uno de los pasos tomados en el desarrollo de su PAS, con la correspondiente pérdida del principio de autoridad, por el débil ejercicio de la potestad sancionadora, el incumplimiento de sus objetivos institucionales, entre otros elementos, lo que Lira (2020) presenta como una deficiente gestión tanto administrativa como de la aplicación del PAS; y lo que Valderrama (2021) plantea como la relación existente entre el PAS y la productividad laboral, que permiten que las entidades puedan cumplir con las metas que establecen como parte misma de su existencia y funcionamiento.

Finalmente, al haberse expuesto los resultados pertenecientes a cada uno de los objetivos específicos y teniendo como objetivo general el de evidenciar la subordinación de la autoridad instructora en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao, se puede establecer, de acuerdo con los resultados y el análisis expuesto, que no se aplica de manera correcta los principios de derecho establecidos dentro de un procedimiento administrativo sancionador, siendo estos, principalmente, el de razonabilidad, tipicidad y culpabilidad, teniendo como resultado la afectación al (principio del) debido procedimiento de manera general o integral; incumpliendo lo que Tejada (2018) indica como la obligación de actuar conforme a lo dispuesto en la ley, acorde a un debido procedimiento y ejercer la autoridad sin caer en un abuso lo que vulneraría los derechos con los que contamos todo ciudadano y en el presente caso, el presunto infractor.

Se llega a esta afirmación al desprenderse del análisis realizado, que existen veladas disposiciones superiores de adaptar el desarrollo del procedimiento sancionador, ante la ocurrencia de casos específicos, los mismos que ya tienen identificados en su mayoría, concurriendo un grado de interferencia en las funciones que desarrolla la autoridad instructora compuesta por los fiscalizadores y el coordinador de instrucción, siendo este último el responsable designado. Se puede colegir que las actividades de fiscalización y de inicio de procedimiento sancionador se desarrollan en la medida de lo dispuesto, en un aparente estado de legalidad, ya que el personal involucrado, principalmente en la fase de instrucción, realiza sus mejores esfuerzos para que así sea, pero las limitaciones existentes en sus instrumentos legales, los hacen transitar por una “cuerda floja”, con el riesgo de caer en lo ilícito, y que la autoridad sancionadora al tener las mismas limitaciones tiene que interferir, a modo de direccionar el PAS, y más aún al ser el responsable un superior jerárquico de la persona designada como autoridad instructora; situación que como se expuso en la parte introductoria, existe en la gran parte de los órganos o áreas de las municipalidades que tienen la función de realizar la actividad de fiscalización administrativa y la potestad de sancionar ante la comisión de alguna infracción de este tipo .

Por lo que se hace evidente el logro de los objetivos específicos detallados al inicio y en el desarrollo del presente trabajo, cumpliéndose con el objetivo general de esta investigación, de evidenciar la subordinación de la autoridad instructora en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao.

V. CONCLUSIONES

Primera conclusión

El personal de la Subgerencia de Fiscalización y Control tiene conocimiento de las funciones que desarrolla cada autoridad dentro de un PAS, pero existen momentos en los que se presentan casos en los que, se debe actuar casi “al borde” de lo establecido en sus instrumentos legales y con interferencia de una autoridad superior, al tener ya indicaciones asignadas de como tramitar algunos PAS.

Segunda conclusión

Se tiene que, al carecer de instrumentos legales actualizados, existe poca claridad al revisar la razonabilidad y proporción de la sanción ante una infracción, por lo que consideran que no se está aplicando correctamente.

Tercera conclusión

Al considerar que existe poco detalle de la descripción de las conductas consideradas como infracción, es decir una incorrecta tipificación, la consigna es que los procedimientos que tengan esa deficiencia, se adapten o ajusten al CUIS vigente, evidenciándose nuevamente la intervención de un ente de mayor jerarquía.

Cuarta conclusión

Se indica que, al contar con instrumentos legales desactualizados, también hay problemas para determinar al responsable de la infracción detectada, por lo que al tener la misma consigna que en el caso de la tipicidad, se tiene que adaptar el caso y seguir con el desarrollo del procedimiento sancionador.

Quinta conclusión

Con la forma de aplicar y desarrollar los principios especiales de la potestad sancionadora, queda evidenciada la subordinación de la autoridad instructora en los procedimientos administrativos sancionadores que se tramitan en esta municipalidad distrital, por ser la autoridad sancionadora quien direcciona como superior jerárquico las fases de los procedimientos sancionadores y ser la persona designada como instructor un servidor subordinado de esta autoridad, vulnerándose en determinados casos el debido procedimiento.

VI. RECOMENDACIONES

Primera recomendación

Se recomienda al subgerente de la Subgerencia de Fiscalización y Control, proponer e implementar procesos con la finalidad de mejorar los procedimientos administrativos sancionadores, en coordinación con la persona designada como autoridad instructora, de conformidad a una de las funciones establecidas (num. 56.25) en su Reglamento de Organización y Funciones (ROF).

Segunda recomendación

Se recomienda al subgerente de la Subgerencia de Fiscalización y Control, convocar a mesas de trabajo con la participación de las áreas competentes en las líneas de acción de fiscalización, con el fin de analizar convenientemente los aspectos y la realidad de la jurisdicción, a fin de establecer eficazmente la aplicación de la sanción ante una infracción, observando el principio de razonabilidad, que servirá para la formulación de nuevos instrumentos de gestión.

Tercera recomendación

Se recomienda al subgerente de la Subgerencia de Fiscalización y Control, convocar a mesas de trabajo con la participación de las áreas competentes en las líneas de acción de fiscalización, con el fin de analizar los aspectos relevantes y establecer convenientemente la aplicación del principio de tipicidad, a fin de evitar interpretaciones extensivas o analogía, que servirá para la formulación de nuevos instrumentos de gestión.

Cuarta recomendación

Se recomienda al subgerente de la Subgerencia de Fiscalización y Control, convocar a mesas de trabajo con la participación de las áreas competentes en las líneas de acción de fiscalización, con el fin de analizar los elementos que determinen una correcta aplicación del principio de culpabilidad, que servirá para la formulación de nuevos instrumentos de gestión.

Quinta recomendación

Del resultado de las mesas de trabajo realizadas, se recomienda al subgerente de la Subgerencia de Fiscalización y Control, proponer al Gerente de Seguridad Ciudadana y Gestión del Riesgo de Desastre, la aprobación de un nuevo Reglamento de Aplicación de Sanciones, así como de su respectivo Cuadro de

Infracciones y Sanciones, de conformidad con una de las funciones establecidas en su Reglamento de Organización y Funciones (num. 56.26), debiendo impulsar todas las acciones conducentes a su aprobación mediante la sustentación del proyecto de los nuevos instrumentos ante el concejo municipal del distrito materia de investigación y obtener el voto favorable, lo que conllevará a la aprobación de una Ordenanza Municipal que contenga un nuevo Reglamento de Aplicación de Sanciones y un nuevo Cuadro de Infracciones y Sanciones.

Considerar que la Gerencia de Seguridad Ciudadana y Gestión del Riesgo de Desastre elabore y proponga a la Gerencia Municipal una modificación a su Reglamento de Organización y Funciones, con una nueva estructura organizacional, en que las autoridades intervinientes en el PAS, se encuentren designadas como dos subgerencias diferentes, a fin de que no exista interferencia entre ellas al suponerse un mismo nivel en la jerarquía institucional, tomando como referencia lo establecido en otros gobiernos locales, conforme a una de las funciones establecidas (num 53.7) en su ROF vigente.

REFERENCIAS

- Alejos, O. (2021). Defensa de la presunción de inocencia como garantía esencial en el derecho administrativo sancionador, en *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 8(2), 71-88.
<https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/10338>
- Alles, M. (2017). *Elija al mejor - La entrevista en selección de personas. La entrevista por competencias*. Granica.
<https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=bcOgDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA199&dq=elaboracion+entrevista&ots=wnGoj8Fdv9&sig=euKfemP6SbnazsoJJt6rlvuUvG4#v=onepage&q=elaboracion%20entrevista&f=false>
- Andrade, I. (2021). *La etapa de instrucción dentro del procedimiento administrativo sancionador en el GAD Municipal de Riobamba*. [Tesis de maestría, Universidad Regional Autónoma de los Andes]
<https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/12240>
- Arias, M y Giraldo C. (2011). *El rigor científico en la investigación cualitativa. Investigación y Educación en Enfermería*. 2011;29(3): 500-514.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-53072011000300020
- Ayvar, R., y Borda, W. (2019). La prescripción de las infracciones en el derecho administrativo sancionador peruano, en *Themis Revista de Derecho*, 1(19), 269-291.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/21991/21397>
- Baca, R. (2020). *Alcances de la presunción de licitud en el procedimiento administrativo sancionador*. *Derecho y Sociedad*, 1(54), 267-276.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22419>
- Barrera, A. y Gamboa, C. (2020). *La oralidad en los procedimientos administrativos sancionadores: fundamentación y propuestas para su fortalecimiento*. *Derecho y Sociedad*, 1(54), 307-321.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22422>
- Boutaud, E. (2021). Debido proceso y presunción de inocencia: una propuesta para el derecho administrativo sancionador, en *Revista de Derecho Administrativo*

<https://revistacienciapolitica.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/34897>

Castillo, E. y Vásquez, M (2003). *El rigor metodológico en la investigación cualitativa*. Colombia Médica, 34(3), 164-167.

<https://www.redalyc.org/pdf/283/28334309.pdf>

Cayo, R. (2021). *El debido proceso en el desarrollo de procesos administrativos disciplinarios en la Fuerza Aérea del Perú en el año 2020*. [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo].

https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/73830/Cayo_SR-SD.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ceccarini, C. (2017). *El órgano instructor del procedimiento administrativo en España y el responsable del procedimiento administrativo en Italia: un estudio comparado*. [Tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid].

<https://eprints.ucm.es/id/eprint/43054/>

Cordero, L. (2019). El derecho administrativo sancionador y los sectores de referencia en el sistema institucional chileno, en *Revista Ius et Praxis*, 26(1), 240-265.

<https://scielo.conicyt.cl/pdf/iusetp/v26n1/0718-0012-iusetp-26-01-240.pdf>

Danós, J. (2019). La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú, en *Revista de Derecho Administrativo*, (17), 26-50.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22164>

De la Cruz, V. y Gordillo, E. (2021). *Validación de entrevistas por juicio de expertos en el estudio de la inclusión educativa en el área de lenguas extranjeras*.

11(21). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-74672020000200115&script=sci_arttext

Díaz, L., Torruco, U. Martínez, M. y Varela, M. (2013). *Metodología de investigación en educación médica*. *Investigación en Educación Médica*, 2(7), 162-167.

<https://www.redalyc.org/pdf/3497/349733228009.pdf>

Dripps, D (2017). Due Process: A Unified Understanding. *Documento de Estudios Legales de San Diego* 17(299).

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3021947

Duque, H. y Aristizábal, E. (2019). *Análisis fenomenológico interpretativo. Una guía*

metodológica para su uso en la investigación cualitativa en psicología. *Pensando Psicología*, 15(25), 1-24. <https://doi.org/10.16925/2382-3984.2019.01.03>

Facundo, Luis (2021). *El principio de responsabilidad en el derecho administrativo sancionador*, 2021. [Tesis de doctorado, Universidad de San Martín de Porres].

https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/10533/facundo_ndglm.pdf?sequence=1&isAllowed=yMart

Flores, J. (2022). La estabilidad de la competencia para la potestad sancionadora y las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario de la Ley del Servicio Civil. *Derecho Global. Estudios sobre derecho y justicia*, 7(21).

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2448-51362022000200006&script=sci_arttext

Franklin, C. y Ballau, M. (2005). *Reliability and validity in qualitative research*. En: Grinnell, R. & Unrau, Y. (Eds.). *Social work: Research and evaluation. Quantitative and qualitative approaches*.

https://www.researchgate.net/publication/28235566_Investigacion_cualitativa_a_Disenos_evaluacion_del_rigor_metodologico_y_retos

Fuster, D. (2019). Investigación cualitativa: Método fenomenológico hermenéutico. *Propósitos y Representaciones*, 7(1), 201-229.

<http://www.scielo.org.pe/pdf/pyr/v7n1/a10v7n1.pdf>

Guba, E., Lincoln, Y (1989). *Competing Paradigms in Qualitative Research*. En N. Denzin e Y. Lincoln (editores) *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage, 105-117.

<https://ethnographyworkshop.files.wordpress.com/2014/11/guba-lincoln-1994-competing-paradigms-in-qualitative-research-handbook-of-qualitative-research.pdf>

Hernández, B. (2019). *El principio de independencia e imparcialidad en el procedimiento administrativo sancionador de los servidores públicos: estudio comparado entre el sistema español y el sistema ecuatoriano*. [Tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Madrid].

https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/688870/hernandez_velasquez_boris_isaac.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Hernández, R. y Mendoza, C. (2018). Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. [http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales de consulta/Drogas de Abuso/Articulos/SampieriLasRutas.pdf](http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales_de_consulta/Drogas_de_Abuso/Articulos/SampieriLasRutas.pdf)
- Huapaya, R. (2015). El derecho constitucional al debido procedimiento administrativo en la ley del procedimiento administrativo general de la República del Perú. *Revista de Investigaciones Constitucionales*, 2(1), 137-165. <https://www.scielo.br/j/rinc/a/VcN98pqzsTDyKvpDL5Mbcnsn/?format=pdf&lang=es>
- Huapaya, R. y Alejos, O. (2019). Los principios de la potestad sancionadora a la luz de las modificaciones del Decreto Legislativo N° 1272. *Revista de Derecho Administrativo* (17), 52-76. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22165>
- Hurtado, J. (2015). *Proyecto de investigación* (8va ed.). Quirón. <https://ayudacontextos.files.wordpress.com/2018/04/jacqueline-hurtado-debarrera-metodologia-de-investigacion-holistica.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (2022). Registro Nacional de Municipalidades 2022. Ficha Técnica (1),4. <https://proyectos.inei.gob.pe/iinei/srienaho/Descarga/FichaTecnica/788-Ficha.pdf>
- Lira, E. (2020). *Gestión administrativa y aplicación del procedimiento administrativo sancionador en la Gerencia Regional de Transportes y Comunicaciones, Lambayeque*. [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20500.12692/45825>
- Lopezosa, C. (2020). *Entrevistas semiestructuradas con NVivo: pasos para un análisis cualitativo eficaz*. *Metodos Anuario de Métodos de Investigación en Comunicación Social*, (1), 88-97. https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/44605/Lopezosa_Metodos_08.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Magide, M. y González, C. (2020). *La prueba en el Derecho administrativo sancionador en Perú y en España*. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 323-336.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22423>

- Morón, J. (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica. <https://andrescusi.files.wordpress.com/2020/06/tomo-ii-comentarios-a-la-ley-general-del-procedimiento-administrativo.pdf>
- Ortega, L. (2018). *El acto administrativo en los procesos y procedimientos*. Universidad Católica de Colombia. <https://publicaciones.ucatolica.edu.co/pdf/el-acto-administrativo-en-los-procesos-y-procedimiento.pdf>
- Osorio, C. (2019). *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador*. Thomson Reuters. <http://www.osva.cl/wp/wp-content/uploads/2019/08/Osorio-Instrucci%C3%B3n-procedimiento-administrativo-sancionador.pdf>
- Palencia, M. y Ben, V. (2013). Ética en la investigación psicológica: una mirada a los códigos de ética de Argentina, Brasil y Colombia. *Revista de Psicología*, 9(17), 53-65. <https://erevistas.uca.edu.ar/index.php/RPSI/article/view/2361/2189>
- Ponce, F. y Macías, J. (2022). *El principio de juridicidad como garantía del procedimiento administrativo disciplinario en el contexto jurídico ecuatoriano*. <http://repositorio.sangregorio.edu.ec:8080/bitstream/123456789/2570/1/2022-MDER-091.pdf>
- Rodas, F. y Pacheco, V. (2020). Grupos Focales, Marco de referencia para su implementación, en *INNOVA Research Journal* 5(3), 182-195. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7878893>
- Rodríguez, D. y Pino, M. (2019). *La entrevista como método cualitativo. Un estudio de caso etnográfico a través de esta herramienta*. *Investigación Cualitativa en Ciencias Sociales*, 3, 603-611. <https://www.proceedings.ciaiq.org/index.php/CIAIQ2019/article/view/2402>
- Rojas, P. y Linares, M. (2020). La contravención de las disposiciones del procedimiento sancionador en materia de contrataciones del estado al régimen común del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, en *Derecho y Sociedad*, 2(54), 167-179. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22441>
- Ruiz, C. y Valenzuela, M. (2022). *Metodología de la investigación*. UNAT Fondo

Editorial.

<https://fondoeditorial.unat.edu.pe/index.php/EdiUnat/catalog/view/4/5/13>

Ruiz, Y. (2021). *Análisis del procedimiento administrativo sancionador y su debido proceso en las clausuras de la intendencia de policía – Durán, 2019*. [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo].

https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/58322/Ruiz_SYY-SD.pdf?sequence=1

Sánchez, F. (2019). Fundamentos epistémicos de la investigación cualitativa y cuantitativa: consensos y disensos. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, 13(1), 102-122.

<http://www.scielo.org.pe/pdf/ridu/v13n1/a08v13n1.pdf>

Schmidt, R. y Scott, C (2021). Regulatory discretionality: structuring power in the era of regulatory capitalism. *Legal Studies* 41(3), 454-473.

<https://www.cambridge.org/core/journals/legal-studies/article/regulatory-discretion-structuring-power-in-the-era-of-regulatory-capitalism/CD31D43F65C3AB67A58ED60696CE07C5>

Seid, Gonzalo. (2016). *Procedimientos para el análisis cualitativo de entrevistas. Una propuesta didáctica*.

https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8585/ev.8585.pdf

Sierra, F. (2019). *La entrevista en profundidad. Función, sentido y técnica. Arte y oficio de la investigación científica: cuestiones epistemológicas y metodológicas*. Ciespal. <https://idus.us.es/handle/11441/98760>

Tejada, J. (2018). *El procedimiento 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 de maestría, Universidad César Vallejo].

<https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/17805>

Tenny S, Brannan J, Brannan G. (2022). Qualitative Study. StatPearls. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK470395/>

Terrones, J. y Castillo, G. (2020). El régimen sancionador en las contrataciones con el Estado en contraposición a las garantías mínimas previstas en el régimen sancionador contemplado en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, en *Derecho y Sociedad* 54, 195-207.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7793089>

- Valderrama, A. (2021). *Procedimientos administrativos sancionadores y productividad en la Sub Gerencia de Fiscalización - Municipalidad distrital de Víctor Larco – 2021*. [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/86665/Valderrama_QAS-SD.pdf?isAllowed=y&sequence=1
- Valdivia, M. (2021). El debido proceso en sede administrativa: garantía al ciudadano de una administración eficiente e imparcial. *Revista Derecho Público Económico*, 2(2), 173-191. <http://journals.continental.edu.pe/index.php/derechopublicoeconomico/article/view/774>

ANEXOS

TABLA DE CATEGORIZACIÓN

Título: Procedimiento administrativo sancionador: Subordinación de la autoridad instructora en una municipalidad distrital. Callao, 2022

Autor: Luis Antonio Estupiñán Bancayán

Problema de Investigación	Pregunta General	Preguntas Específicas	Objetivo General	Objetivos Específicos	Categoría	Subcategorías	Metodología
El Concejo Municipal del distrito, materia de nuestra investigación, aprobó en el año 2017 un Reglamento de Aplicación de Sanciones (RAS), con su correspondiente Cuadro Único de Infracciones y Sanciones, en el que estableció que la Subgerencia de Fiscalización y Control, para cumplir con parte de sus funciones tendrá a su cargo al Equipo de Vigilancia Distrital, para el inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador (en adelante PAS) y su conducción a cargo de un coordinador como autoridad instructora, notándose desde ya la subordinación hacia la subgerencia con funciones de autoridad sancionadora, quedando las funciones de instructor del procedimiento, en un servidor de esta misma subgerencia, aplicando de manera general lo establecido en la Ley.	¿Cómo se evidencia la subordinación de la autoridad instructora en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao?	<p>(a) ¿Cómo se desarrolla el principio del debido procedimiento en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao?</p> <p>(b) ¿Cómo se aplica el principio de razonabilidad en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao?</p> <p>(c) ¿cómo se desarrolla el principio de tipicidad en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao?</p> <p>(d) ¿Cómo se desarrolla el principio de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao?</p>	Evidenciar la subordinación de la autoridad instructora en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao	<p>(a) Analizar el desarrollo del principio del debido procedimiento en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao</p> <p>(b) Analizar el desarrollo del principio de razonabilidad en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao.</p> <p>(c) Analizar el desarrollo del principio de tipicidad en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao.</p> <p>(d) Analizar el desarrollo del principio de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao.</p>	Autoridad Instructora	<p>Persona responsable del procedimiento que debe practicar de oficio toda la evidencia necesaria para llegar a la verdad material del caso, siguiendo todas las disposiciones de la ley. Morón (2019)</p> <p>Debido Procedimiento</p> <p>Razonabilidad</p> <p>Tipicidad</p> <p>Causalidad</p>	<p>Enfoque: Cualitativo</p> <p>Método: Inductivo</p> <p>Escenario: sede de la Subgerencia de Fiscalización y Control de una de las municipalidades distritales que conforman la Provincia Constitucional del Callao.</p> <p>Técnica: Entrevista semiestructurada.</p> <p>Instrumento: Guía de entrevista.</p>

Solicitud de facilidades para aplicar técnica de recolección de datos (entrevista)

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VENTANILLA
Sub Gerencia de Atención al Vecino y Registro Civil

FORMULARIO ÚNICO DE TRÁMITE (F U T)

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VENTANILLA
SUB GERENCIA DE ATENCIÓN AL VECINO Y REGISTRO CIVIL
75 29 999
09 JUN. 2023
RECIBIDO

Solicito: *facilidades para realizar entrevistas a personal de la SAGE Proyecto de Investigación.*

Alcalde de la Municipalidad Distrital de Ventanilla

Emilio SGP y C

NOMBRES Y APELLIDOS		FECHA DE NACIMIENTO
<i>Luis Antonio Estupinán Barcayán</i>		<i>16/09/77</i>
CORREO PRINCIPAL	CORREO ADICIONAL	
<i>lestupinanbarcayan@gmail.com</i>	<i>lestupinanb1@hotmail.com</i>	
DNI / RUC / CE / PASAPORTE		
<i>49071947</i>		
DOMICILIO ACTUAL (AV. / CALLE / JIRÓN / PSJE. / N° / DPTO. / MZ. / LOTE / URB/A.H.)		
<i>M2 C4 U. 01 1º Sector Angamos</i>		
DISTRITO	PROVINCIA	TELEFONO - CELULAR 1 / TELEFONO - CELULAR 2
<i>Ventanilla</i>	<i>Callao</i>	<i>962360372</i>

FUNDAMENTACIÓN DE LA SOLICITUD:

Siendo estudiante de la UCV, del Programa Académico de la Maestría de Gestión Pública, solicito se me brinde las facilidades para aplicar la técnica de entrevista al personal de la Subgerencia de Fiscalización y Control, de esta Municipalidad Distrital, Callao, 2022, el mismo que estoy desarrollando con el fin de obtener y mejorar mi formación profesional, extendiendo a su disposición, de ser necesario, para exponer los objetivos y posteriores beneficios del mencionado proyecto.

"Autorizo y acepto que la Municipalidad Distrital de Ventanilla me notifique a través del correo electrónico y número de celular consignados en el presente formulario, los actos administrativos que emitir una consecuencia de la presente solicitud y/o procedimiento administrativo, de acuerdo a lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1497 y numeral 20.1.2 y 20.4 del artículo 20 del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General."

Edgardo Ceja de Ventanilla
Alcaldé Provisoria de Ventanilla

GUÍA DE ENTREVISTA

Título: “Procedimiento administrativo sancionador: Subordinación de la autoridad instructora en una municipalidad distrital. 2022”

Entidad: Municipalidad Distrital de Ventanilla

Entrevistado:

Edad: Grado Académico:

Profesión: Profesionalización:

Cargo: Tiempo de servicio:

OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Analizar el desarrollo del principio del debido procedimiento en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao

1. ¿Conoce los procedimientos (de acuerdo a Ley) que debe realizar la autoridad instructora del PAS? Explique

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

2. ¿Conoce los procedimientos (de acuerdo a Ley) que debe realizar la autoridad sancionadora del PAS? Explique

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

3. ¿Considera que la autoridad instructora cumple con los procedimientos de acuerdo a sus funciones? Detalle

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

4. ¿Considera que la autoridad sancionadora cumple con los procedimientos de acuerdo a sus funciones? Detalle

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Analizar el desarrollo del principio de razonabilidad en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao

5. ¿Está de acuerdo con las sanciones que se aplican (de acuerdo al CUIS vigente) a la infracción cometida? Detalle

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

6. ¿Cambiaría lo estipulado como sanciones en los instrumentos de gestión? (RAS-CUIS) ¿Qué o cómo?

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Analizar el desarrollo del principio de tipicidad en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao

7. ¿Considera que están correctamente detalladas las conductas consideradas como infracción en el CUIS vigente?

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

8. Dentro de las funciones que desarrolla, ¿A tenido problemas para determinar la comisión de alguna infracción?

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 4

Analizar el desarrollo del principio de Culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao

9. ¿Considera que de acuerdo a sus instrumentos (RAS-CUIS) se identifica debidamente al responsable de cometer la conducta infractora?

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

10. Dentro de las funciones que desarrolla, ¿A tenido problemas para determinar al responsable de la comisión de alguna infracción?

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

Matriz de codificación y síntesis de la información (grillado-codificación-análisis-síntesis)

Objetivo de la investigación	Pregunta de la guía de entrevista	Códigos apriorísticos (descritos antes de las entrevistas)	Respuestas de entrevistados													Hallazgos (Síntesis)
			E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	
OE1: Analizar el desarrollo del principio del debido procedimiento en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao	¿Conoce los procedimientos (de acuerdo a Ley) que debe realizar la autoridad instructora del P.A.S.? Explique	R1N : no, casi nada R1P : muy poco, lo necesario. R1S : Si, lo que corresponde a mi función. R1E : Si, más allá de mi función.	R1E	R1E	R1E	R1S	R1S	R1S	R1E	R1S	R1S	R1S	R1E	R1S	R1S	R1S= 8 R1E= 5
	¿Conoce los procedimientos (de acuerdo a Ley) que debe realizar la autoridad sancionadora del P.A.S.? Explique	R2N : no, casi nada R2P : muy poco, lo necesario. R2S : Si, la parte que corresponde a mi función. R2E : Si, más allá de mi función.	R2E	R2E	R2E	R2S	R2S	R2S	R2E	R2S	R2S	R2P	R2E	R2P	R2S	R2P= 2 R2S= 6 R2E= 5
	¿Considera que la autoridad instructora cumple con los procedimientos de acuerdo a sus funciones? Detalle	R3N : no, casi nunca. R3P : pocas veces, según conveniencia. R3S : si, la mayoría de veces. R3E : si, en todos los procedimientos.	R3E	R3E	R3E	R3P	R3S	R3P	R3P	R3P	R3S	R3P	R3S	R3P	R3S	R3P= 7 R3S= 3 R3E= 3
	¿Considera que la autoridad sancionadora cumple con los procedimientos de acuerdo a sus funciones? Detalle	R4N : no, casi nunca. R4P : pocas veces, según conveniencia. R4S : si, la mayoría de veces. R4E : si, en todos los procedimientos.	R4E	R4E	R4E	R4P	R4S	R4P	R4P	R4P	R4S	R4P	R4P	R4S	R4P	R4P= 7 R4S= 3 R4E= 3

<p>OE2: Analizar el desarrollo del principio de razonabilidad en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao</p>	<p>¿Está de acuerdo con las sanciones que se aplican (de acuerdo al C.U.I.S. vigente) a la infracción cometida? Detalle</p>	<p>R5N : no, casi nunca. R5P : pocas veces, no es muy claro. R5S : si, la mayoría de veces. R5E : si, en todos los procedimientos.</p>	R5E	R5S	R5S	R5P	R5P	R5P	R5P	R5P	R5S	R5P	R5P	R5S	R5P			<p>R5P= 8 R5S= 4 R5E= 1</p>
	<p>¿Cambiaría lo estipulado como sanciones en los instrumentos de gestión? (RAS-CUIS) ¿Qué o cómo?</p>	<p>R6N : no, estoy conforme. R6P : solo algunos cambios. R6S : si, hay mucho por cambiar. R6E : si, es necesario nuevos instrumentos.</p>	R6P	R6P	R6P	R6S	R6S	R6S	R6E	R6S	R6S	R6S	R6S	R6P	R6S			<p>R6P= 4 R6S= 8 R6E= 1</p>
<p>OE3: Analizar el desarrollo del principio de tipicidad en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao</p>	<p>¿Considera que están correctamente detalladas las conductas consideradas como infracción en el C.U.I.S. vigente?</p>	<p>R7N : no, es impreciso. R7P : poco detalle, lo necesario. R7S : si, la mayor parte. R7E : si, en todas las conductas.</p>	R7S	R7S	R7E	R7P	R7P	R7S	R7N	R7S	R7P	R7P	R7S	R7P	R7P			<p>R7N= 1 R7P= 6 R7S= 5 R7E= 1</p>
	<p>Dentro de las funciones que desarrolla, ¿A tenido problemas para determinar la comisión de alguna infracción?</p>	<p>R8N : mayormente / siempre hay problemas. R8P : si / hay que ajustar / se le da forma. R8S : solo algunas veces. R8E : no, casi nunca.</p>	R8S	R8S	R8P	R8P	R8P	R8P	R8P	R8P	R8S	R8S	R8P	R8S	R8S			<p>R8P= 7 R8S= 6</p>

OE4: Analizar el desarrollo del principio de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao	¿Considera que de acuerdo a sus instrumentos (RAS-CUIS), se identifica debidamente al responsable de cometer la conducta infractora?	R9N : no, falta mucho por corregir. R9P : deja algo de duda/ solo lo justo. R9S : si, la mayor parte. R9E : si, en todos las conductas.	R9S	R9S	R9P	R9P	R9P	R9P	R9N	R9P	R9S	R9P	R9P	R9P	R9S	R9N= 1 R9P= 8 R9S= 4
	Dentro de las funciones que desarrolla, ¿A tenido problemas para determinar al responsable de la comisión de alguna infracción?	R10N : no / casi nunca. R10P : solo algunas veces. R10S : si / se debe analizar. R10E : siempre hay problemas.	R10S	R10S	R10P	R10P	R10P	R10P	R10S	R10P	R10S	R10S	R10S	R10S	R10S	R10P= 5 R10S= 8