



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

FACULTAD DERECHO Y HUMANIDADES

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

**Las garantías del debido procedimiento en el reglamento de
procedimientos administrativos sancionadores de la
Municipalidad Distrital de Yanahuara – Arequipa**

**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL PARA OBTENER EL TÍTULO
PROFESIONAL DE ABOGADO**

AUTOR:

Vilavila Mamani, Ricardo Abel (ORCID: 0000-00002-6745-1063)

ASESOR:

Dr. Espinoza Azula, César Napoleón (ORCID: 0000-00002-9928-0422)

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

Derecho Administrativo

LIMA – PERÚ

2021

Dedicatoria:

A mi mamá Rosa

A mi papá Juan

Quienes son los ángeles que me
cuidan desde el cielo

A Luciana Valeska

Quién es mi razón para seguir
adelante

Índice de contenidos

Dedicatoria	ii
Índice de contenidos	iii
Índice de tablas y figuras	iv
Índice de anexos	v
Resumen	vi
Abstract	vii
I. INTRODUCCIÓN	1
II. MARCO TEÓRICO	3
III. METODOLOGÍA	20
IV. RESULTADOS	22
V. CONCLUSIONES	28
VI. RECOMENDACIONES	29
VII. REFERENCIAS	30
VIII. ANEXOS	31

Índice de tablas y figuras

Tabla 1: <i>Número De Notificaciones Realizadas</i>	23
Tabla 2: <i>Número De Descargos Recibidos</i>	23
Tabla 3: <i>Recursos Impugnatorios</i>	24

Índice de anexos

ANEXO A: <i>Propuesta De Reforma Al Reglamento Del Procedimiento Administrativo Sancionador Del Distrito De Yanahuara Arequipa</i>	31
ANEXO B: <i>Autorización Correspondiente de la Municipalidad de Yanahuara</i>	36

Resumen

El presente trabajo de suficiencia profesional titulado “Las Garantías del Debido Procedimiento en el reglamento de procedimientos administrativos sancionadores vigente de la Municipalidad Distrital de Yanahuara – Arequipa”, tiene como objetivo realizar un análisis legal respecto a si el reglamento vigente de los Procedimientos Administrativos Sancionadores en el distrito, respeta las garantías del debido procedimiento administrativo contenidos en el TUO de la Ley N° 27444, con la finalidad que este reglamento permita que la municipalidad de Yanahuara realice procedimientos sancionadores garantistas, esto es, que garantice el respeto que tiene el administrado a ser debidamente notificado, a defenderse, a ser procesado en un plazo razonable, a recibir una resolución motivada y otros derechos implícitos que contiene el debido procedimiento. Para la presente investigación se utilizará el enfoque cualitativo, nivel descriptivo, enfocado en la División de Fiscalización de la Gerencia de Administración Tributaria de la Municipalidad Distrital de Yanahuara, que es la fuente de información, teniendo como técnica de recolección de datos utilizada el análisis de fuentes documentales físicas y virtuales. Una vez analizado los resultados de la investigación se obtuvo como conclusión la necesidad de complementar el referido reglamento.

Palabras clave: potestad sancionadora, debido procedimiento, principios administrativos, procedimiento sancionador, fiscalización.

Abstract

The present work of professional sufficiency entitled The Guarantees of Due Procedure in the regulation of sanctioning administrative procedures in force of the District Municipality of Yanahuara - Arequipa, aims to carry out a legal analysis regarding whether the current regulation of Sanctioning Administrative Procedures in the district , respects the guarantees of due administrative procedure contained in the TUO of Law No. 27444, with the purpose that this regulation allows the municipality of Yanahuara to carry out sanctioning procedures for guarantees, that is, to guarantee the respect that the administrated has to be duly notified, to defend oneself, to be processed within a reasonable time, to receive a reasoned resolution and other implicit rights that the due procedure contains. For this research, the qualitative approach, descriptive level, will be used, focused on the Inspection Division of the Tax Administration Management of the District Municipality of Yanahuara, which is the source of information, having as a data collection technique used the analysis of physical and virtual documentary sources. Once the results of the investigation had been analyzed, the conclusion was reached of the need to complement the aforementioned regulation.

Keywords: sanctioning power, due procedure, administrative principles, sanctioning procedure, inspection.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene la finalidad de determinar si el reglamento de procedimientos administrativos sancionadores vigente en el distrito de Yanahuara - Arequipa garantiza el debido procedimiento, para lo cual se ha realizado el análisis de la normativa vigente relacionada, con aplicación de la experiencia profesional que se ha venido adquiriendo en el área de Fiscalización de distintas municipalidades distritales de Arequipa desde el año 2017; desde el mes de enero del año 2019 en la división de fiscalización de la Gerencia de Administración Tributaria de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa, en la que en la actualidad me desempeñó como jefe de área.

Se ha realizado la revisión de trabajos similares a nivel nacional y local, así como la revisión teórica de las garantías del debido procedimiento administrativo, la potestad sancionadora, los principios que rigen el procedimiento sancionador así como la revisión normativa vigente al respecto, lo mismo que ha sido contrastado con el reglamento de procedimientos administrativos sancionadores vigente en el distrito, también se ha realizado el análisis de los expedientes sancionadores realizados por la División de Fiscalización de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa.

De todo lo realizado anteriormente ha surgido el problema planteado en el presente trabajo, que responde a la pregunta ¿El reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores de la Municipalidad Distrital de Yanahuara – Arequipa garantiza el debido procedimiento?, habiendo planteado como problemas específicos: ¿El reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa garantiza una debida notificación a los administrados?, ¿El reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa garantiza a los administrados el derecho a refutar los cargos imputados?, ¿El Reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa garantiza a los administrados el derecho a exponer argumentos y presentar alegatos?, ¿El reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa garantiza a los administrados el derecho a

obtener una sanción motivada?, ¿El Reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa garantiza a los administrados el derecho de impugnar las sanciones impuestas?

Por lo que este trabajo tiene como objetivo principal determinar si el reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores de la Municipalidad Distrital de Yanahuara – Arequipa garantiza el debido procedimiento, planteando como objetivos específicos: Determinar si el Reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa garantiza una debida notificación a los administrados, determinar si el Reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa garantiza a los administrados el derecho a refutar los cargos imputados, determinar si el Reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa garantiza a los administrados el derecho a exponer argumentos y presentar alegatos, determinar si el Reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa garantiza a los administrados el derecho a obtener una sanción motivada y determinar si el Reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa garantiza a los administrados el derecho de impugnar las sanciones impuestas.

Habiendo realizado el análisis de la dogmática existente, el análisis exegético de la normativa correspondiente al objeto de estudio y del análisis funcional de los expedientes sancionadores, se ha podido concluir que el Reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores de la Municipalidad Distrital de Yanahuara – Arequipa, garantiza parcialmente el debido procedimiento, surgiendo la necesidad de complementar y modificar algunos artículos del mismo.

El presente trabajo ha sido esquematizado de la siguiente manera: I: Introducción, II: Marco teórico; III: Metodología; IV: Resultados; V: Conclusiones; VI: Recomendaciones; VII: Referencias y VIII: Anexos.

II. MARCO TEÓRICO

2.1 Antecedentes nacionales

En el procedimiento sancionador notificar indebidamente, así como no aplicar correctamente los principios del procedimiento sancionador, vulnera el principio constitucional del debido proceso (Surco, 2018).

La observancia del debido procedimiento incide positivamente en las consecuencias administrativas, en la conducta sancionatoria administrativa y en la potestad sancionatoria atribuida por ley (Martinez, 2017).

2.2 Antecedentes locales

Respecto de las eximentes de responsabilidad administrativa debemos tener claro que el caso fortuito y la fuerza mayor, son eximentes de responsabilidad porque determinan la ausencia de acción; obrar en cumplimiento de un deber legal elimina la antijuridicidad; el error y la incapacidad mental eliminan la culpabilidad, esto evidentemente realizando un análisis comparativo con los elementos del delito (Anchayhua, 2018).

La aplicación de los principios del proceso sancionador, son requisitos indispensables para que pueda existir una relación jurídica válida entre la administración y los administrados, que son estos principios los que se constituyen como límites de la potestad sancionatoria del estado. Para poder lograr los objetivos de la Municipalidad de Mariano Melgar en el campo administrativo sancionador es necesario que sus procedimientos tengan una visión más garantista. (HUAITA, 2017)

2.3 La potestad sancionadora del estado

La potestad sancionadora del estado se constituye como competencia de gestión necesaria y complementaria a la potestad de corrección y mando, para el cumplimiento adecuado del orden administrativo, todo esto en pro del interés público. (Morón Urbina, 2019)

Actualmente la doctrina considera como totalmente aceptable la potestad sancionadora del estado, entendida como el poder que tiene el estado para poder imponer sanciones a los administrados o ciudadanos que vulneran alguna norma prevista. (Morón Urbina, 2019)

Podríamos decir que la potestad sancionadora del estado en la actualidad se manifiesta de dos maneras que son mediante el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, que aunque estas dos maneras parecieran distintas en el fondo se trata del mismo “ius punendi” con la que cuenta y hace uso el estado (Ministerio de Justicia, 2017).

Por lo que resulta necesario hacer una revisión exhaustiva de las facultades coercitivas y coactivas que tiene el estado, para garantizar el cumplimiento de las normas que se emiten con la finalidad de proteger el interés público. (Ministerio de Justicia, 2017)

En este trabajo nos interesa determinar en qué consiste la potestad sancionadora administrativa que tiene el estado, en ese orden de ideas podríamos decir que las facultades que tiene el estado para imponer una sanción a los administrados que infrinjan las normas de carácter administrativo, se debe entender cómo potestad sancionadora administrativa del estado.

Pero es importante señalar que no sólo se trata de auto tutela administrativa del estado, sino que, también abarca la necesidad que tiene el estado para garantizar el cumplimiento y respeto a las normas de carácter administrativo, por lo que es necesario sancionar la contravención de las mismas.

El tribunal constitucional se ha manifestado al respecto, señalando que las facultades que tiene el estado para imponer sanciones administrativas, son el más claro ejemplo del ejercicio de la potestad administrativa sancionadora que tiene el estado, pero esta potestad no es ilimitada, ya que tiene sus límites en los principios constitucionales, en el respeto a la constitución y sobre todo en la observancia de los derechos fundamentales de los administrados. (Ministerio de Justicia, 2017)

También es importante señalar que la existencia del derecho administrativo sancionador, tiene la finalidad de no recargar mucho al derecho penal, por ello es que la finalidad del derecho administrativo sancionador es la de sancionar los ilícitos de menor gravedad y la segunda razón práctica es por cuestiones de eficiencia y eficacia del aparato represivo de los ilícitos menores. (Ministerio de Justicia, 2017)

2.4 La potestad sancionadora en el procedimiento administrativo sancionador

El capítulo III del TUO de la Ley N° 27444, regula el procedimiento administrativo sancionador, si bien es cierto que no da una definición del mismo, señala algunas características de cómo está constituido y de cuáles son sus límites.

El procedimiento administrativo sancionador como un conjunto de actos que se encuentran unidos y que deben seguirse para poder imponer una sanción administrativa, este procedimiento tiene dos objetivos fundamentales el primero es de comprobar si se ha cometido algún ilícito y el segundo objetivo es el de asegurar al presunto infractor el derecho que tiene a su defensa, alegando y probando lo que le sea favorable, para que de esta manera pueda tener control de la actuación inquisitiva de la administración. (Morón Urbina, 2019)

En ese orden de ideas, podríamos decir que el procedimiento administrativo sancionador es la garantía que tienen los administrados a los que se les ha imputado la comisión de una infracción normativa, a ejercer su derecho de defensa ante la administración pública dentro de un debido procedimiento.

Este procedimiento debe de seguir un orden predecible respetando los derechos del administrado al que se le imputa la comisión de una infracción, por lo que es importante realizar la observancia del respeto de los principios del procedimiento sancionador.

2.5 El Debido Procedimiento Administrativo

El debido procedimiento se da en tres aspectos que es muy importante diferenciarlos, el debido procedimiento como derecho al procedimiento administrativo; el debido procedimiento como derecho a la no desviación de los fines del procedimiento administrativo y por último el debido procedimiento como derecho a las garantías del debido procedimiento. (Morón Urbina, 2019)

En ese orden de ideas nos vamos enfocar en el debido procedimiento como derecho a las garantías del procedimiento administrativo sancionador.

El debido procedimiento como derecho de garantía del procedimiento sancionador

Tal como ha señalado el Tribunal Constitucional y también se encuentra establecido en el artículo 139° de la Constitución Política del Perú, el debido

procedimiento comprende una serie de derechos y garantías, pero que han sido aclarados en el campo administrativo con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1272, en la que ha señalado las siguientes garantías:

Derecho a una debida notificación

Si tenemos en cuenta que es a partir de la notificación que los actos administrativos adquieren validez, resulta evidente la importancia que tiene una debida notificación dentro del procedimiento administrativo sancionador, por lo cual no se debe entender como un mero acto de comunicación, sino que este debe de cumplir ciertos requisitos para que sea válido el acto, como es por ejemplo la de notificar en día y hora hábil, salvo disposición normativa expresa distinta, que es la administración la que está obligada a realizar dicha notificación y acreditar que agoto todos los medios para que este se realice de la manera más idónea, esto es, que el administrado tenga pleno conocimiento del acto que se le esta notificando. Para lo cual lo puede realizar en la propia entidad, requerir el auxilio de servicio de mensajería o con los avances tecnológicos realizar mediante casillas o correos electrónicos, pero siempre cumpliendo con las disposiciones legales. (Morón Urbina, 2019)

El derecho a exponer sus argumentos y alegatos

Conocido como el derecho a ser oído, este derecho que tienen los administrados ser escuchado, comprende el derecho de ser oído por una autoridad competente y dentro de un plazo razonable, esto como garantía del debido procedimiento, esto es de manera práctica el derecho que tienen los administrados para exponer sus pretensiones por sus defensas ante la autoridad competente antes de que la decisión de esta afecte sus intereses. Este derecho lo puede ejercer administrador de manera oral o escrita, no pudiendo la autoridad administrativa negar dicho derecho salvo por causas objetivas y justificadas. (Morón Urbina, 2019)

También es importante señalar que este derecho lo pueden ejercitar los administrados en cualquier etapa del procedimiento administrativo, evidentemente hasta antes de la emisión de la resolución de sanción, sin que la administración pueda alegar que las etapas son preclusivas, es decir incluso vencido los plazos otorgados, todo esto como garantía de un debido procedimiento.

El derecho a ofrecer y producir pruebas

Este derecho a ofrecer y producir pruebas, de manera didáctica se debe entender que tiene dos dimensiones, la primera se debe entender como el derecho que tienen los administrados a ofrecer los medios probatorios que consideren necesarios en defensa de sus intereses, y la segunda dimensión se debe entender como el derecho que tienen los administrados a contradecir u oponerse a medios probatorios que afecten sus interés, todo esto dentro de un plazo razonable. (Morón Urbina, 2019)

El derecho tener una decisión motivada

Si bien es cierto que el estado tiene la potestad sancionadora la misma que por ley se es delegada a diferentes entidades, estas deben de imponer sanciones mediante la emisión de resoluciones administrativas, pero estas resoluciones como garantía de un debido proceso deben de fundamentar de manera expresa los principales argumentos fácticos jurídicos en los que pasa su decisión, esto es la decisión motiva. Es importante resaltar esta decisión debe ser congruente con la causa, debe haber una relación lógica entre la causa a decisión, además esta decisión se debe emitir en un plazo razonable. (Morón Urbina, 2019)

El derecho a impugnar las decisiones de la administración

Es el derecho que tienen los administrados a contradecir las decisiones de la administración, a defenderse para lo cual la Ley establece claramente en el Procedimiento administrativo sancionador a dos recursos impugnatorios el de reconsideración y el de apelación que desarrollaremos más adelante. (Morón Urbina, 2019)

2.6 Principios del Procedimiento administrativo sancionador:

Los principios son las bases, son los cimientos en los que tiene apoyarse y desarrollarse todo el proceso administrativo sancionador, según TUO de la Ley N° 27444, en el Art. N° 248°, ha desarrollado once principios que son las garantías con las que cuenta el administrado para garantizar el desarrollo de un debido procedimiento sancionador. (Ministerio de Justicia, 2017)

Principio de legalidad:

Este principio conforme al TUO de la ley N° 27444, tiene dos aspectos muy importantes que resaltar, el primero se refiere a que la potestad sancionadora administrativa que tiene el estado debe ser atribuida a las entidades sólo por normas con rango de ley. En ese orden de ideas, lo que este principio señala es que sólo por ley, no por ninguna otra norma de menor jerarquía, se le puede atribuir a una entidad la capacidad de imponer sanciones a los administrados. En ese contexto la municipalidad distrital de Yanahuara podrá ejercer su potestad sancionadora sólo a través de la emisión de ordenanzas municipales ya que estas cuentan con rango de ley (Ministerio de Justicia, 2017).

El segundo rasgo importante de este principio es el que señala que no se podrá en ningún caso disponer la privación de libertad, lo que debemos advertir como una característica de diferenciación específica entre la potestad sancionadora administrativa y la potestad sancionadora penal que tiene el estado.

Principio del debido procedimiento sancionador:

El debido procedimiento es un principio General del derecho, por lo que, como principio abarca muchos aspectos dentro del mismo procedimiento, como puede ser el hecho que no se puede imponer una sanción a un administrado sin que previamente se haya tramitado el procedimiento correspondiente, que además este procedimiento haya respetado todas las garantías del mismo, esto implica que se haya respetado los demás principios señalados en el TUO de la ley N° 27444. (Ministerio de Justicia, 2017)

De manera sucinta diremos que este principio incluye el derecho que tienen administrado a ofrecer y producir pruebas, a ser escuchado, a ser informado esto es a tener acceso al expediente, a ser debidamente notificado, el derecho a la presunción de licitud y el derecho a obtener una decisión motivada y fundada por parte de la administración. (Ministerio de Justicia, 2017)

También es importante advertir que el TUO de la ley N° 27444, señala como parte de este principio, que se debe diferenciar claramente la etapa instructora de la etapa sancionatoria, además cada una de estas etapas debe ser encomendada a autoridades distintas.

En Principio de razonabilidad:

Este principio recogido también en el TUO de la ley N° 27444, señala la importancia que debe tener la potestad sancionadora del estado al momento de imponer una sanción, que la conducta sancionable no sea más ventajosa para el infractor que cumplir con las normas infringidas o asumir la sanción, esto es que las conductas a sancionar y la sanción sean proporcionales (Ministerio de Justicia, 2017).

Traducido a la realidad, de lo que se trata es de tener una justa medida en la que la sanción que impone la administración deba poder conseguir sus fines, esto es resguardar los fines para los que se emitió una norma. Resulta evidente que si se emite una norma es para cumplirla, que si un administrado infringe la misma debe ser sancionado, pero esta sanción debe ser razonable de manera tal que el efecto a conseguir es que no lo vuelva a realizar, o mejor aún la sanción a imponer debe ser tal que los administrados no quieran infringir las normas. Para lo cual el TUO de la ley N° 27444, ha señalado que se debe tener en cuenta algunos criterios: El beneficio ilícito resultante de infracción, esto es que infringir una norma no sea beneficiosa en comparación con la sanción impuesta. La gravedad del daño al interés público o bien protegido, resulta evidente la sanción a imponer debe ser mayor a lo señalado. El perjuicio económico causado, la sanción a imponer debe poder reparar el perjuicio causado, La reincidencia, es evidente que la sanción a imponer debe ser tal que, los administrados no puedan a incurrir en infracción, Las circunstancias de la comisión del infracción y la conducta del infractor.

Principio de Tipicidad:

Este principio es común en las diversas ramas del derecho, fundamental en el derecho penal, debe ser considerado como una de las manifestaciones del principio de legalidad, es como un límite que se le pone a legislador penal o administrativo, para que a la hora de considerar una conducta como sancionable, deba redactar dicha prohibición de manera tal que, los administrados comprendan claramente que conductas son pasibles de sanción. La finalidad es que para poder imponer una sanción administrativa a un administrado infractor, previamente dicha conducta que constituye infracción, debe estar señalada como

tal expresamente en una norma con rango de ley. (Ministerio de Justicia, 2017)

Visto de manera fáctica esta es la garantía que tienen los administrados, y la obligación que tiene la administración de regular expresamente las conductas que se constituyen en conductas sancionables.

También es importante señalar que en este principio el TUO de la ley N° 27444, ha señalado expresamente que no se admite la interpretación extensiva o analogía lo que constituye una garantía al derecho de los administrados.

Por lo que resulta evidente que sólo pueden ser consideradas como infracciones, las conductas que la administración previamente las ha señalado como tal en la norma, lo que implica además que la administración no puede imponer sanciones que no estén señaladas en la norma, es decir no solamente debe estar tipificado el hecho o conducta sancionable, sino que también la sanción a recibir por dicha conducta.

Es importante advertir también que el TUO de la ley N° 27444 señala que la administración debe evitar tipificar conductas que ya están señaladas como delitos o faltas en las leyes penales o en otras normas carácter administrativo sancionadoras.

Principio de Irretroactividad:

Este principio también está reconocido en la Constitución Política del Perú, en el artículo 103, que señala que la ley se aplica a las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos (Ministerio de Justicia, 2017).

Esto es que, en el procedimiento administrativo sancionador sólo serán aplicables las sanciones que estén establecidas en una norma con rango de ley, que al momento que un administrado incurra en infracción se encuentre vigente (Ministerio de Justicia, 2017).

Este principio lo que en el fondo quieren es garantizar el derecho que tienen los administrados a la seguridad jurídica, es decir, conocer qué conductas son sancionables y que sanciones corresponden a dichas conductas de manera concreta (Ministerio de Justicia, 2017).

Es importante advertir que el TUO de la ley N° 27444, señala que dicho principio tiene una excepción, esta se da cuando la norma posterior al hecho le sea

favorable al administrado, esto es que se le puede aplicar una norma posterior al momento en el que el administrado incurrió en infracción, solo si esta norma le favorece al infractor, esto se extiende a la prescripción, incluso a las sanciones que se encuentren en ejecución (Ministerio de Justicia, 2017).

Principio de Concurso de Infracciones:

La realidad demuestra que una conducta del administrado puede constituirse en una o varias infracciones a la vez, para lo cual en la doctrina existen teorías de cómo aplicar la sanción o sanciones correspondientes, pero nuestra legislación ha optado, conforme lo señala el TUO de la ley N° 27444, por la absorción de la pena, esto es, que en caso de que una conducta califique como más de una infracción, se debe aplicar la sanción prevista para la infracción más grave. (Ministerio de Justicia, 2017)

Principio de continuación de Infracciones:

Para determinar si una infracción es continua según el TUO de la ley N° 27444, se debe tener en cuenta el transcurso del tiempo, que éste no sea mayor a los 30 días hábiles desde la fecha que se impuso la última sanción o que no hayan transcurrido más de 30 días hábiles desde que el administrado sancionado haya demostrado haber cesado la comisión de la infracción. (Ministerio de Justicia, 2017)

Hay que tener en cuenta que lo que busca la administración es sancionar una conducta ilegal, que esta conducta tiene carácter permanente, que no se trata de un concurso de infracciones, sino de una conducta unitaria, de una conducta constante.

También es importante advertir que se ha establecido los casos siguientes casos excepcionales, cuando las conductas no se pueden considerar como continuas, esto es: Cuando se encuentren trámite un recurso administrativo impugnatorio, Cuando este recurso administrativo no se haya constituido en un acto administrativo firme o Cuando la conducta que determinó la sanción original ya no constituye infracción (TUO de la ley 27444, 2017).

Principio de Causalidad

La doctrina señala que este principio está basado en el principio de personalidad

de las sanciones, esto es que se le debe atribuir la responsabilidad a quien incurrió en conducta prohibida. (Ministerio de Justicia, 2017)

El TUO de la ley N° 27444, señala que la sanción debe recaer en quien incurrió en conducta pasible de sanción y que dicha conducta puede ser de carácter omisivo o constitutivo.

Principio de Presunción de licitud:

El artículo 2, inciso 24, literal E de la Constitución Política del Perú señala que toda persona es inocente hasta que no se le demuestre lo contrario mediante resolución judicial, es evidente que este principio administrativo deviene del principio constitucional, lo que la norma hace es que la administración tenga la carga probatoria, que la administración sea la obligada a probar a los administrados los cargos que se les imputa a título de infracción. Por lo que mientras la administración no demuestre lo contrario, el administrado debe ser considerado inocente. (Ministerio de Justicia, 2017)

Teniendo en cuenta que toda resolución sancionatoria administrativa requiere de la certeza de los hechos imputados, este principio es una garantía que tienen los administrados a través de todo el procedimiento administrativo sancionador, para que se le demuestre la infracción imputada.

Principio de culpabilidad:

El TUO de la Ley N° 27444, señala claramente que en materia sancionatoria administrativa la responsabilidad es subjetiva, esto es que la sanción debe de caer en el sujeto que se le demostró haber incurrido infracción normativa, lo que implica que la administración está obligada a acreditar la responsabilidad subjetiva título de dolo o culpa necesariamente para imponer una sanción. (Ministerio de Justicia, 2017)

En este sentido cuando la administración imputa la comisión de una infracción está debe ser a título de dolo o cuando menos de culpa para poder sancionar, excluyendo cualquier sanción de carácter objetivo, esto es que el administrado infractor debió tener la posibilidad de actuar de otro modo. Lo que implica una perspectiva más garantista del proceso sancionador en la que la administración está obligada no solamente a hacer calzar los hechos determinados en el supuesto normativo, sino que también está obligada a realizar un análisis a la

voluntad del sujeto infractor (Ministerio de Justicia, 2017).

Principio de Non Bis In Idem

Principio conocido en la doctrina como la prohibición de doble castigo por la misma acción antijurídica, este principio también se encuentra recogido en el artículo sienta 139°, inciso 3 de nuestra Constitución Política, que señala que nadie debe ser juzgado o sancionado dos veces por los mismos hechos. (Ministerio de Justicia, 2017)

En ese orden de ideas se debe entender que este principio tiene dos dimensiones una de carácter sustantivo que se refiere a que no se puede sancionar al administrado infractor dos veces por el mismo hecho, y otra dimensión de carácter procesal que se refiere a que no se puede procesar al administrado infractor dos veces por el mismo hecho.

Tal como lo señala el TUO de la Ley N° 27444, es importante tener en cuenta para la aplicación de ese principio la identidad del sujeto, de hecho y de fundamento. Por lo que es requisito indispensable para la aplicación de este principio que se trate del mismo administrado infractor, de la misma conducta reprochable y que vulnere la misma norma.

2.7 Sujetos del Procedimiento Administrativo Sancionador

Si bien el TUO de la Ley N° 27444, no señala explícitamente cuáles son los sujetos del procedimiento administrativo sancionador, en su artículo 249° hace referencia a las características del sujeto activo, por lo que consideramos de acuerdo a la doctrina a dos sujetos: sujeto activo y sujeto pasivo. (Ministerio de Justicia, 2017)

Sujeto Activo

El sujeto activo evidentemente es el estado, quien tiene la potestad sancionadora administrativa, el artículo 249° del TUO de la Ley N° 27444 nos señala que el ejercicio de la potestad sancionadora le corresponde exclusivamente a las autoridades administrativas a las que por ley expresamente o norma reglamentaria se les ha sido atribuidas, además es importante advertir que dicha potestad no es delegable.

Sujeto pasivo

Son todos los administrados a quienes se les ha imputado la comisión de la infracción de una norma de carácter administrativo.

2.8 Características del procedimiento Administrativo Sancionador

Es importante señalar que el procedimiento sancionador, presenta las siguientes características: Se debe diferenciar a la autoridad administrativa de la fase instructora de la autoridad administrativa de la fase sancionatoria, Las autoridades administrativas están obligadas a asumir en sus decisiones los fallos judiciales consentidos o ejecutoriados, La administración está obligada a notificar a los administrados los cargos que se les imputa y las posibles sanciones, La administración está obligada a otorgar un plazo razonable a los administrados a fin de que ejerzan su derecho de defensa, este no puede ser menor a los cinco días hábiles (TUO de la ley 27444, 2017).

2.9 Etapas del Procedimiento sancionador

Tal como se ha señalado una las características principales del procedimiento administrativo sancionador es que se debe distinguir entre la etapa de instrucción y la etapa sancionatoria, etapas que además deben de contar con autoridad administrativa distinta. (TUO de la ley 27444, 2017)

Etapa instructiva

Tal como señala la norma el procedimiento sancionador se debe iniciar siempre oficio, este procedimiento se inicia con la notificación de cargos al administrado, en la que debe de constar la imputación clara de los hechos que califican como infracción, las posibles sanciones, la norma que le otorga competencia, la autoridad competente y de ser necesario las medidas complementarias. (TUO de la ley 27444, 2017)

Una vez notificado el administrado tiene derecho a realizar los descargos que considere en un plazo no menor de cinco días hábiles, con la presentación o no de los descargos correspondientes la autoridad administrativa de la etapa instructiva deberá emitir el informe final de instrucción, con lo que concluya esta etapa.

Este informe final de instrucción debe estar debidamente motivado y debe incluir

la declaración o no de la existencia infracción, este informe debe ser elevado a la autoridad administrativa sancionatoria, también debe ser notificado al administrado para que realice los descargos que crea por conveniente en un plazo no menor de cinco días hábiles.

Etapas Sancionatoria

Esta etapa se inicia con la recepción del informe final de instrucción, la autoridad administrativa con los descargos realizados por el administrado o no, debe emitir resolución debidamente motivada en la que debe resolver la sanción correspondiente, esto conforme a los cargos imputados y probados en la etapa instructiva, caso contrario deberá emitir la resolución absolutoria de cargos y conclusión del procedimiento. (TUO de la ley 27444, 2017)

2.10 Recursos impugnatorios

El artículo 218° señala cuáles son recursos administrativos que se puede interponer, como son el recurso administrativo de reconsideración y al recurso administrativo de apelación. (TUO de la ley 27444, 2017)

Pero es importante advertir que el artículo 258°, basado en el artículo 139 inciso 3 de la constitución política del Perú, el principio de reformatio in peius, señala que cuando un administrado interpone recurso impugnatorio, el órgano revisor no puede modificar la resolución impugnada empeorando la situación en la que se encontraba el administrado impugnante, esto se debe entender que lo que la norma quiere es que los administrados no se abstenga de imponer recursos impugnatorios (TUO de la ley 27444, 2017).

Recurso de Reconsideración

Este recurso se encuentra recogido en el artículo 219° del TUO de la ley N° 27444, este recurso se interpone ante el mismo órgano que emitió la resolución o acto administrativo materia de impugnación, además es importante advertir que dicho recurso debe sustentarse en prueba nueva y que este recurso es de carácter opcional, en ese sentido se debe entender que no es prerequisite para interponer el recurso de apelación. El plazo para interponer este recurso es de 15 días hábiles, teniendo la autoridad responsable un plazo de 30 días hábiles para resolver. (TUO de la ley 27444, 2017)

Recurso de apelación

Este recurso se encuentra recogido en el artículo 220° del TUO de la ley N° 27444, este recurso se interpone ante la autoridad administrativa que emitió la resolución uno acto administrativo materia de impugnación con la finalidad de que este lo eleve al superior jerárquico para que lo resuelva. (TUO de la ley 27444, 2017)

La ley señala que este recurso debe estar basado en la existencia de una diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho. El plazo para interponer este recurso es de 15 días hábiles, teniendo la autoridad responsable un plazo de 30 días hábiles para resolver (TUO de la ley 27444, 2017).

Tal como señala el artículo 222°, una vez que se haya vencido el plazo para interponer los recursos administrativos se pierde el derecho de poder articularlos lo que implica que el acto ha quedado firme (TUO de la ley 27444, 2017).

Es importante tener en cuenta que si un recurso administrativo fue presentado por el administrado con error en su calificación, es obligación de la autoridad administrativa reencausarlo, es decir bajo la verdadera intención o carácter que tiene dicho recurso interpuesto (TUO de la ley 27444, 2017).

También hay que tener en cuenta que no se puede interponer el recurso de apelación y el recurso de reconsideración simultáneamente, consideramos que de ser el caso la autoridad deberá requerir al administrado cuál de los dos recursos será el válido, en caso de no tener respuesta deberá resolver el recurso de más favorable al administrado (TUO de la ley 27444, 2017).

La interposición de cualquiera de los recursos administrativos no suspende la ejecución del acto impugnado, excepto por dos razones: la primera se da cuando la ejecución del acto impugnado puede causar perjuicios irreparables y la segunda razón es cuando se pudiera observar la existencia de un vicio que genere nulidad trascendente (TUO de la ley 27444, 2017).

2.11 Eximentes y atenuantes de responsabilidad administrativa

La autoridad administrativa está obligada a evaluar las circunstancias vinculadas a cada caso concreto en el que se haya imputado la comisión de infracción normativa, esta evaluación de las circunstancias podría generar la reducción de la

sanción o la exclusión de responsabilidad (TUO de la ley 27444, 2017).

Eximentes de responsabilidad

Como habíamos señalado anteriormente son eximentes de responsabilidad las condiciones que determinan la exclusión de responsabilidad, estas condiciones están señaladas en el artículo 257° del TUO de la ley N° 27444, y son las siguientes: Caso fortuito con fuerza mayor, Cuando el acto sancionado se realiza en cumplimiento de un deber legal o cuando se realiza en ejercicio del legítimo derecho de defensa, Cuando el administrado al que se le imputa infracción normativa adolece de incapacidad mental, Cuando los actos sancionados se realizan por orden obligatoria de una autoridad competente, Por error inducida por la administración, Cuando la norma administrativa sea confusa o haya sido declarada ilegal (Ministerio de Justicia, 2017)

Atenuantes de responsabilidad

Son las circunstancias evaluadas por la autoridad administrativa que permiten reducir la sanción, las mismas que están señaladas en el artículo 257° del TUO de la ley N° 27444, son las siguientes: El reconocimiento de manera expresa y por escrito de la infracción, es importante advertir que en ningún caso cuando la sanción aplicable será una multa ésta no se podrá reducir a un montón menor al 50%, La norma ha señalado que cada entidad administrativa con potestad sancionadora tiene la facultad para establecer otras condiciones atenuantes de responsabilidad (TUO de la ley 27444, 2017).

2.12 Prescripción y caducidad del procedimiento administrativo

Prescripción del procedimiento administrativo

Uno de los problemas más comunes que tiene la administración pública es el cumplimiento de los plazos, es por ello que en el derecho administrativo como en otras ramas del derecho existe la figura de la Prescripción, que es la institución jurídica por la cual el paso del tiempo genera que los administrados adquieran derechos o se puedan liberar de obligaciones. (Ministerio de Justicia, 2017)

Esta institución jurídica se relaciona directamente con el retraso objetivo en el ejercicio de la potestad sancionadora que tiene la administración, con la intención de que los procedimientos se den en un plazo adecuado y razonable, lo que no

debe significar que tiene como base la intención de renunciar al ejercicio de la potestad sancionadora que tiene la administración (Ministerio de Justicia, 2017).

Esta institución jurídica también es garantía para los administrados a un debido procedimiento, esto es que no se puede permitir que la administración persiga de manera indefinida a los administrados infractores (Ministerio de Justicia, 2017).

Cómo se puede apreciar esta figura es gravitante en el procedimiento sancionador, toda vez que brinda un equilibrio entre el principio de seguridad jurídica como garantía de los administrados y la potestad sancionadora que tiene la administración, de manera tal que la persecución por parte de la administración no sea indefinida en el tiempo (Ministerio de Justicia, 2017).

En ese orden de ideas es importante distinguir dentro de la potestad sancionadora de la administración dos funciones, una entendida como la capacidad que tiene la administración para determinar infracciones administrativas y la otra la capacidad que tiene la administración para ejecutar las sanciones impuestas (Ministerio de Justicia, 2017).

Respecto de la capacidad que tiene la administración para determinar infracciones administrativas, la ley señala que esta prescribe conforme lo señalen las leyes especiales, en caso que la entidad no haya señalado dicho plazo esta capacidad prescribirá a los cuatro años (Ministerio de Justicia, 2017).

Pero un problema común en este sentido es el determinar a partir de cuándo se comienza a contar dicho plazo, pues esto dependerá del tipo de infracción, por lo que es necesario señalar que existen tres tipos de infracciones: infracciones instantáneas, infracciones continuadas e infracciones permanentes (Ministerio de Justicia, 2017).

En las infracciones instantáneas el plazo de prescripción se computa desde el día en que se cometió el hecho infractorio, en las infracciones continuadas el plazo de prescripción se computan desde el día en que se dio el último hecho infractorio, En las infracciones permanentes el plazo de prescripción se computan desde el día en que cesó el último hecho infractorio (Ministerio de Justicia, 2017).

Suspensión de la prescripción

Tal como señala la norma el cómputo del plazo de prescripción se suspende desde que la administración inició el procedimiento administrativo sancionador,

esto es con la notificación de cargos al administrado. (TUO de la ley 27444, 2017) Pero es importante advertir que dicho cómputo del plazo se reanuda si es que una vez iniciado el procedimiento sancionador, éste se mantuviera paralizado por más de 25 días hábiles, pero que además dicha paralización no debe ser provocada por el administrado (TUO de la ley 27444, 2017).

Caducidad del procedimiento Sancionador

El artículo 259° del TUO de la ley N° 27444, señala la figura de la caducidad que se da como en el caso de la prescripción como consecuencia de la inactividad de la administración (TUO de la ley 27444, 2017).

De manera práctica podríamos decir que el plazo desde que la administración inició un procedimiento sancionador, esto es con la notificación de cargos al administrado hasta la notificación de la resolución sancionadora, conforme a ley deben transcurrir como máximo nueve meses, teniendo la administración la posibilidad de poder ampliar dicho plazo de manera excepcional por tres meses más, pero dicha excepción está condicionada a la justificación debidamente sustentada. Y esta resolución debe ser emitida antes del vencimiento de los nueve meses. (Ministerio de Justicia, 2017)

Como se puede apreciar la caducidad es una institución jurídica que garantiza el derecho del administrado a no estar en un estado de incertidumbre por culpa de la inactividad de la administración, esto amparado en el principio de seguridad jurídica (Ministerio de Justicia, 2017).

Es importante advertir que las entidades pueden conforme a ley contar con un plazo mayor para resolver la caducidad. Transcurrido el plazo máximo se entiende por caducado automáticamente el procedimiento sancionador, por lo que la autoridad administrativa debe proceder a su archivo, lo que puede ser realizado de oficio por la autoridad administrativa o a petición de parte (Ministerio de Justicia, 2017).

III. METODOLOGÍA

El presente trabajo de investigación es de tipo descriptivo no experimental, con enfoque cualitativo, usando el método deductivo, con un diseño descriptivo y una lógica ex post facto de estudio bajo la aplicación de las técnicas de la exégesis, la dogmática jurídica y el análisis funcional (Hernandez, Fernandez Collado, & Baptista Lucio, 2006).

Metodológicamente, se ha realizado el análisis funcional de la casuística existente, esto es los expedientes administrativos sancionadores, y se ha hecho un análisis teniendo en cuenta la normativa de procedimientos administrativos sancionadores y del proceso de fiscalización (TUO de la Ley N° 27444) con la finalidad de determinar si el reglamento de procedimientos administrativos sancionadores vigente en la municipalidad de Yanahuara garantiza el debido procedimiento administrativo.

En el desarrollo del presente trabajo se ha empleado el método exegético dado que se requiere analizar la normativa respecto al proceso de fiscalización y al procedimiento administrativo sancionador contenidos en el TUO de la Ley N° 27444 y ser contrastados con el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de la municipalidad de Yanahuara - Arequipa.

También se ha recurrido al método funcional, puesto que, resulta imprescindible el análisis de la casuística, esto es el análisis a los expedientes sancionadores que ha iniciado la División de Fiscalización de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa, para evaluar si en dichos procedimientos se ha respetado las garantías del debido procedimiento administrativo. Es importante señalar que se ha tomado como muestra los expedientes de los procedimientos sancionadores iniciados en el mes de febrero del año 2019, toda vez que el reglamento municipal que es objeto de estudio en el presente trabajo entro en vigencia en el mes de febrero del año 2019.

Siendo que al no tratarse de un trabajo experimental, no se ha realizado trabajo de campo.

3.1 Tipo de Estudio

La presente investigación es de tipo descriptivo no experimental. Esto se debe a que nuestro trabajo se basa en la recolección de datos realizado de los

procedimientos sancionadores iniciados a administrados infractores por la División de Fiscalización de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa. Estos casos seleccionados permiten demostrar el estado de la cuestión. Es a partir de este escenario conocido previamente por el investigador, a partir de su experiencia en el área de fiscalización de la municipalidad de Yanahuara - Arequipa, que se han obtenido las premisas que han permitido evaluar el problema y alcanzar los objetivos del presente trabajo (Hernandez, Fernandez Collado, & Baptista Lucio, 2006).

3.2 Diseño de investigación

El diseño sobre el cual se sustenta la presente investigación es el método exegético, dogmático y funcional.

El método exegético nos ha permitido contrastar las normas relativas al procedimiento administrativo sancionador con el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del distrito de Yanahuara - Arequipa. A partir de este proceso se ha podido advertir que la normativa municipal requiere no solo de complementación sino también de adecuación de algunos artículos para garantizar el debido procedimiento (Hernandez, Fernandez Collado, & Baptista Lucio, 2006).

El método dogmático, nos ha permitido conceptualizar el tema en cuestión a partir de los aportes de la doctrina nacional, así como los antecedentes locales y nacionales. Asimismo, se ha recurrido al método funcional, puesto que, ello nos ha permitido conocer la casuística y determinar cómo es que se vienen realizando los procedimientos administrativos sancionadores en el distrito (Hernandez, Fernandez Collado, & Baptista Lucio, 2006).

IV. RESULTADOS

4.1 Presentación de Resultados

Este capítulo tiene el propósito de presentar el proceso que conduce a la demostración del problema de investigación: ¿El reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Municipalidad Distrital de Yanahuara – Arequipa garantiza el debido procedimiento?

Este estudio comprende el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Determinar si el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa garantiza una debida notificación a los administrados.
- Determinar si el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa garantiza a los administrados el derecho a refutar los cargos imputados.
- Determinar si el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa garantiza a los administrados el derecho a exponer argumentos y presentar alegatos.
- Determinar si el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa garantiza a los administrados el derecho a obtener una sanción motivada.
- Determinar si el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa garantiza a los administrados el derecho de impugnar las sanciones impuestas.

Los logros de estos objetivos específicos nos permiten dar cumplimiento al objetivo general de esta investigación, que es: Determinar si el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Municipalidad Distrital de Yanahuara – Arequipa garantiza el debido procedimiento

De la revisión de la casuística, esto es de los expedientes administrativos sancionadores, se ha podido extraer la siguiente información:

Tabla 1:*Número De Notificaciones Realizadas*

Notificación	Cantidad
Validas	378
Nulas	78
Total	456

Fuente: elaboración propia

Es importante advertir que la nulidad encontrada incide sobre todo a la imposibilidad de identificar plenamente a los infractores, dejar preavisos en las notificaciones bajo puerta y otros errores materiales.

Tabla 2:*Número De Descargos Recibidos*

Documento	cantidad
Actas levantadas	312
Descargos a dichas actas	84
Notificaciones de cargo	186
Descargo a notificaciones	172
Informes notificados	114
Descargo a informes	96
Resoluciones notificadas	43
Recursos impugnatorios	41

Fuente. Elaboración propia

Es importante advertir que a medida que el procedimiento se encuentra en un estado más avanzado, el número de los descargos aumenta, también es importante señalar que hay administrados que presentan descargos a resoluciones sancionatorias, cuando lo que corresponden son los recursos impugnatorios, lo que evidencia el desconocimiento del procedimiento administrativo sancionador.

Tabla 3:

Recursos Impugnatorios

Documento	Cantidad
Resoluciones emitidas	43
Reconsideración	36
Apeladas	5

Fuente: elaboración propia

Es importante señalar que todas las resoluciones que se han revisado presentan motivación y que como evidencia el cuadro son muy pocos los administrados que interponen el recurso de apelación, la mayor parte opta por el recurso de reconsideración, lo que evidencia dos cosas, que la normativa existente si garantiza el derecho a impugnar las resoluciones sancionatorias y que es bajo el número de administrados que cuestionan la motivación de dichas resoluciones.

4.2 Análisis Crítico De La Ordenanza Municipal N° 147° - 2019 – MDY Que Regulan Los Procedimientos Administrativos Sancionadores De La Municipalidad Distrital De Yanahuara - Arequipa

Los Gobiernos Locales basan su desenvolvimiento administrativo en el “ius Imperium”, que es el poder jurídico para emitir normas y establecer así un orden administrativo y económico dentro del distrito, dentro de este contexto se emite ordenanzas municipales que le permiten a las municipalidades imponer sanciones a los administrados, pero esta potestad sancionadora debe de respetar los derechos constitucionales de los administrados. En el presente caso la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa, ampara dicha potestad en el artículo 194° de la Constitución Política del Perú en concordancia con el artículo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades Ley N° 27972, que en su Art. 46°, señala que las normas municipales son de cumplimiento obligatorio, además detalla las sanciones a las que están facultades a imponer las municipalidades y otros (ley 27972, 2003).

En ese orden de ideas, la municipalidad distrital de Yanahuara en fecha 08 de febrero del año 2019, ha emitido la ordenanza Municipal N° 147° - 2019 – MDY que regula el Procedimiento Administrativo Sancionador a aplicar en el distrito, reglamento que consta de 26 artículos y cinco disposiciones finales y transitorias,

las cuales luego de un análisis, conforme a la constitución Política del Perú y del TUO de la Ley N° 27444°, Por lo que luego de realizar el análisis correspondiente, se llegó a las siguientes consideraciones:

De las garantías a la debida notificación

Es importante advertir que el reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del distrito de Yanahuara – Arequipa en su Art. 28° señala sobre la notificación, lo realiza de manera genérica remitiéndose solo a señalar el lugar a notificar y a nombrar que se realizara conforme al TUO de la Ley N° 27444°, siendo que la naturaleza de los reglamentos es la de precisar y especificar las normas existentes de acorde a la realidad del distrito, es evidente que existe la necesidad de desarrollar la normativa en este sentido de manera que no se vulnere el “principio de predictibilidad”, también se ha podido advertir que el reglamento municipal no ha hecho referencia a la notificación del informe final de instrucción, por lo que consideramos que debe ser complementado en este extremo.

De las garantías del derecho a refutar los cargos imputados

El Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del distrito de Yanahuara – Arequipa en los Artículos 14° y 15°, señalan de manera sucinta el derecho que tienen los administrados a presentar los descargos correspondientes, señalando los plazos, pero no señalan los requisitos que deben contener dichos descargos, lo que vulnera el “principio de predictibilidad”, que es parte también del debido procedimiento.

De las garantías del derecho a exponer argumentos y presentar alegatos

El Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del distrito de Yanahuara – Arequipa, no ha desarrollado en ningún Artículo los requisitos mínimos que debe contener el acta de constatación que es el documento base para todo el procedimiento sancionador, lo que vulnera el debido procedimiento toda vez que vulnera el principio de seguridad jurídica, el de predictibilidad y por supuesto no garantiza el derecho a exponer argumentos o presentar alegato. El Art. 244° del TUO de la Ley N° 27444°, señal los requisitos mínimos que debe contener el acta de constatación, en su inciso 6 señala que el acta debe contener

las manifestaciones y/o las observaciones que tengan los fiscalizados, esto como garantía del debido proceso, por lo que es evidente que se debe desarrollar la normativa en este extremo.

De las garantías a obtener una sanción motivada

El Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del distrito de Yanahuara – Arequipa en el Artículo 17°, señala expresamente los requisitos que debe contener la Resolución Administrativa de Sanción, en su numeral 8 señala expresamente la motivación del acto administrativo, lo que evidencia que el reglamento municipal si garantiza el debido procedimiento en este extremo.

De la Garantía del derecho a impugnar las resoluciones sancionatorias

El Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del distrito de Yanahuara – Arequipa en el capítulo IV, ha desarrollado los recursos impugnatorios administrativos, en el Art. 20° ha señalado el recurso de reconsideración y en el Art. 21° el recurso de Apelación, por lo que es evidente que este reglamento garantiza el derecho a impugnar las sanciones administrativas que emite; sin embargo es importante advertir que se debería desarrollar la normativa en este extremo para dar al administrado mayor seguridad jurídica.

De las etapas del procedimiento administrativo sancionador, como garantía del debido procedimiento:

Tal como señala el TUO de la Ley N° 27444, es parte del debido procedimiento la diferenciación de dos etapas en el procedimiento administrativo sancionador: la etapa instructiva y la etapa sancionadora.

El capítulo III del reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores De La Municipalidad Distrital De Yanahuara – Arequipa., está dividido en dos etapas, la etapa instructora contenida en los Artículos 13,14 y 15° y la etapa sancionatoria en los Artículos 16, 17 y 18° del reglamento, además señala la autoridad administrativa responsable de cada etapa, lo que evidencia que dicho reglamento si garantiza la separación de etapas dentro del procedimiento.

Es importante advertir que del análisis realizado en este extremo, consideramos que es un error incluir a la denuncia como parte de la etapa instructiva, esto por

las siguientes razones:

1. La primera razón es empírica basada en la experiencia laboral, en la que se tiene datos estadísticos que la mayor parte de denuncias que se reciben, resultan falsas, y que para iniciar un procedimiento sancionador se debe tener por lo menos cierto grado de certeza de la infracción normativa.
2. La segunda razón es legal, siendo que no existe normativa alguna que obligue al administrado denunciante a identificarse ante el servidor municipal, no es posible individualizarlo como señala el reglamento municipal.
3. Siendo que la administración está obligada a hacer cumplir las normas, no es posible rechazar las denuncias, por que resultaría contrario a lo dispuesto al Art. 238 inciso 1 del TUO de la Ley N° 27444°, que señala que los actos y diligencias de fiscalización se inician siempre de oficio. (TUO de la ley 27444, 2017). En ese orden de ideas, resulta evidente que la administración podrá decidir iniciar o no un procedimiento sancionador, más no puede rechazar una denuncia.

Por lo expuesto resulta evidente que por la naturaleza de las denuncias, incluirlas del proceso instructivo traería como consecuencia procedimientos ineficaces, por lo que es necesario implementar una etapa previa que el TUO de la Ley N° 27444°, también la ha señalado en el Art. 255° inciso 2, como actuaciones preliminares.

También consideramos un error del reglamento municipal colocar al proceso de fiscalización en la etapa instructiva puesto que la fiscalización es una actividad de carácter permanente, que se realizará antes, durante y después del proceso administrativo sancionador.

Consideramos que es necesario incluir la normativa que desarrolle una etapa preliminar dentro del procedimiento administrativo sancionador, esto con la finalidad de que estos procedimientos sean garantistas, esto es que garanticen el debido procedimiento sancionador al que tienen derecho los administrados. Nuestra propuesta es que se deba incluir una etapa preliminar en el procedimiento sancionador administrativo, en la que se debe incluir las denuncias y también el procedimiento de fiscalización.

V. CONCLUSIONES

1. El Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa no garantiza una debida notificación a los administrados.
2. El Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa garantiza parcialmente a los administrados el derecho a refutar los cargos imputados.
3. El Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa no garantiza a los administrados el derecho a exponer argumentos y presentar alegatos.
4. El Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa si garantiza a los administrados el derecho a obtener una sanción motivada.
5. El Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa si garantiza a los administrados el derecho de impugnar las sanciones impuestas.

VI. RECOMENDACIONES

Reformar el Reglamento vigente que regula el procedimiento sancionador en el distrito de Yanahuara - Arequipa, de manera tal que garantice plenamente un debido procedimiento sancionador, una debida notificación, el derecho a refutar los cargos imputados, el derecho a exponer argumentos y presentar alegatos que tienen los administrados.

Una vez reformado el reglamento que regula el Procedimiento Sancionador en el distrito de Yanahuara, se debe adecuar el Codificador de Infracciones vigente en el distrito de Yanahuara - Arequipa, con el Reglamento del Procedimiento Administrativo sancionado.

VII. REFERENCIAS

- Anchayhua, H. F. (2018). *La configuración de la subsanación voluntaria de la conducta infractora como eximente de responsabilidad administrativa en la normativa y jurisprudencia de los organismos reguladores*. arequipa.
- Huaita, L. H. (2017). *“El ejercicio de la potestad punitiva de los gobiernos locales y su implicancia frente a las infracciones cometidas por los administrados”: caso municipalidad distrital mariano melgar*”. Arequipa.
- Ley 27972. (2003). *Ley organica de municipalidades*. Diario Oficial el Peruano.
- Martinez, R. R. (2017). *Aplicación del principio ne bis in ídem como derecho fundamental y el control del procedimiento administrativo sancionador*. Lima.
- Ministerio de Justicia, M. (2017). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Lima: Produgráica e.i.r.l.
- Morón Urbina, J. C. (2019). *Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general*. Lima: gaceta jurídica.
- Municipalidad Distrital de Yanahuara. (2019). *Reglamento de procedimiento administrativo sancionador*. Arequipa.
- Surco, P. M. (2018). *“El procedimiento administrativo sancionador y la vulneración de los principios constitucionales”*. Lima.
- TUO de la Ley 27444. (2017). *Texto unico ordenado de ley del procedimiento administrativo general*. Diario Oficial el Peruano.

VIII. ANEXOS

ANEXO A: Propuesta De Reforma Al Reglamento Del Procedimiento Administrativo Sancionador Del Distrito De Yanahuara Arequipa

- Requerir al administrado fiscalizado, la exhibición o presentación de documentación, expedientes, archivos u otros, pero siempre bajo el marco del principio de legalidad.

El acceso a la información que pueda afectar la intimidad personal o familiar, así como las materias protegidas por el secreto bancario, tributario, comercial e industrial y la protección de datos personales, se rige por lo dispuesto en la Constitución Política del Perú vigente y las leyes especiales vigentes.

- Interrogar a las personas fiscalizadas, a los representantes legales, empleados, y terceros, para lo cual puede utilizar los medios técnicos que considere necesarios para generar un registro completo y fidedigno de sus declaraciones.
- Citar a comparecencia personal para realizar declaraciones a las personas que considere necesario a la sede de las entidades administrativas, conforme a la Ley N° 27444^o.
- Realizar inspecciones a los locales y/o bienes de las personas fiscalizadas, para lo cual no es necesario realizar una notificación previa, respetando siempre los derechos fundamentales del administrado señalados en la constitución.
- Podrá apoyarse en archivos físicos, ópticos, electrónicos u otros para generar un registro completo y fidedigno de su acción de fiscalización, siempre previo aviso a la persona fiscalizada.
- Realizar o requerir pericias sobre documentos u otros medios técnicos vinculados al proceso de fiscalización.
- Podrá utilizar os equipos que considere necesarios en la diligencia de fiscalización, los administrados fiscalizados deberán permitir el acceso de

dichos equipos, así como brindar facilidades para su uso siempre que sea indispensable para la fiscalización.

Reformar la normativa de la siguiente manera:

1. Del inicio del procedimiento Sancionador

Esto se encuentra regulado en el Art. 14^o de la normativa municipal, pero consideramos que debe ser desarrollada y así no vulnerar el principio de predictibilidad, recogido en el TUO de la Ley 27444^o. Por lo que proponemos los siguientes cambios:

- El procedimiento sancionador se iniciará siempre de oficio, la División de Fiscalización del área de administración tributaria, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia. Quien será el órgano instructor del procedimiento sancionador.
- El procedimiento Sancionador se iniciara con la notificación de los cargos al administrado infractor, para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.
- La Notificación de Cargos deberá contener la identificación del administrado o administrados, la dirección donde se les deberá notificar, los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.
- Vencido el plazo para realizar descargos, con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.

- La etapa instructora concluye con el informe final de instrucción que emite la autoridad instructora del procedimiento, esta puede concluir determinando la existencia de una infracción y, por ende la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción.
- La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda.
- El informe final de instrucción deberá ser elevado al órgano sancionador, quien deberá encargarse de que el mismo sea notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.
- De la etapa Sancionatoria del Procedimiento Sancionador
- Consideramos importante para garantizar un debido procedimiento reformar la normativa de la siguiente manera:

De la etapa sancionatoria

Como se puede apreciar el Art. 16 del reglamento municipal, considera un plazo de 10 días desde la notificación de cargos de inicio de procedimiento y la emisión de la resolución administrativa de sanción, lo que evidentemente resulta un imposible lo que provoca que la propia entidad incurra en incumplimiento de plazos, por lo que consideramos que la normativa debe ser reformada de la siguiente manera:

1. Recibido el informe final de instrucción, el órgano sancionador deberá notificar dicho informe al administrado para que en un plazo no menor de 5 días hábiles realice los descargos que considere pertinentes.
2. Vencido el plazo para realizar descargos, con el respectivo descargo o sin él, la autoridad sancionadora emitirá la resolución administrativa sancionadora en un plazo no mayor a los 10 días hábiles.

3. La Resolución administrativa de sanción deberá contener como mínimo los siguientes requisitos:

- Numeración correlativa de Resolución Fecha de emisión
- Nombre, denominación o razón social del infractor Dirección domiciliaria del infractor
- Giro comercial o actividad económica que realiza el infractor
- Código y descripción de la infracción Dispositivo normativo en que se sustenta
- Documentación sustentatoria
- Motivación del acto administrativo
- Monto de la multa
- De corresponder medidas correctivas
- Nombre, cargo y firma del funcionario competente

Finalmente con el mismo propósito proponemos realizar los siguientes cambios:

De las medidas complementarias

Es importante señalar que el reglamento municipal señala la aplicación de medidas complementarias, pero en el codificador de infracciones de la misma entidad se tiene medidas correctivas, por lo que en armonía de las dos normativas se debe unificar criterios.

De la notificación

La notificación del inicio de procedimiento sancionador, del informe final de instrucción, de la resolución de sanción administrativa, así como de la resolución que resuelve los recursos impugnatorios, se realizaran de manera personal, salvo que con autorización del administrado se notifique de manera electrónica, ante cualquier imposibilidad para la notificación esta se realizara conforme a lo establecido en el capítulo 111 del TUO de la ley N° 27444°.

De la etapa impugnatoria

Los artículos 19, 20 y 21 regulan los medios impugnatorios, aunque consideramos que deberían ser mejor desarrollados, conforme a lo establecido en el TUO de la Ley N° 27444⁰, por lo que debe ser modificado de la siguiente manera:

1. Solo proceden recursos impugnatorios en contra de la resolución de sanción administrativa y en contra de la que resuelve el recurso de reconsideración.
2. La resolución que resuelve el recurso de apelación, será emitida por la Gerencia Municipal mediante resolución de gerencia, la misma que dará por agotada la vía administrativa.
3. En contra de la resolución de sanción administrativa solo proceden los recursos impugnatorios de reconsideración y de apelación.
4. El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó la resolución administrativa de sanción y deberá sustentarse en nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación. El plazo para interponer dicho recurso es de 15 días hábiles a partir de la notificación de la resolución de sanción administrativa y será resuelto en un plazo no mayor a 30 días.
5. El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió la resolución administrativa de sanción para que eleve a Gerencia Municipal. El plazo para interponer dicho recurso es de 15 días hábiles a partir de la notificación de la resolución de sanción administrativa o la que resuelve el recurso de reconsideración y será resuelto en un plazo no mayor a 30 días.
6. Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.
7. El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.

ANEXO B: *Autorización Correspondiente de la Municipalidad de Yanahuara*



AUTORIZACIÓN

Mediante el presente se **AUTORIZA** a **RICARDO ABEL VILAVILA MAMANI**, identificado con DNI N° 75227708, con domicilio en calle San Miguel N° 103, distrito de Paucarpata, provincia y departamento de Arequipa, a efecto que, con fines exclusivamente académicos, realice trabajo de investigación en este gobierno local en relación al tema **“LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO EN EL REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DE MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE YANAHUARA”**, siendo de entera responsabilidad del autorizado, realizar la investigación materia de la presente, observando confidencialidad y discreción respecto de la información a la que acceda y obtenga.

Yanahuara, 06 de abril del 2021


YANAHUARA
TRABAJANDO HACIA EL BICENTENARIO
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE YANAHUARA

Abog. Alejandro Agustín Maldonado Gutiérrez
GERENTE MUNICIPAL



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

**FACULTAD DE DERECHO Y HUMANIDADES
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**

Declaratoria de Originalidad del Autor

Yo, VILAVILA MAMANI RICARDO ABEL estudiante de la FACULTAD DE DERECHO Y HUMANIDADES de la escuela profesional de DERECHO de la UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO SAC - LIMA ESTE, declaro bajo juramento que todos los datos e información que acompañan el Trabajo de Suficiencia titulado: "Las garantías del debido procedimiento en el reglamento de procedimientos administrativos sancionadores de la Municipalidad Distrital de Yanahuara – Arequipa", es de mi autoría, por lo tanto, declaro que el Trabajo de Suficiencia:

1. No ha sido plagiado ni total, ni parcialmente.
2. He mencionado todas las fuentes empleadas, identificando correctamente toda cita textual o de paráfrasis proveniente de otras fuentes.
3. No ha sido publicado, ni presentado anteriormente para la obtención de otro grado académico o título profesional.
4. Los datos presentados en los resultados no han sido falseados, ni duplicados, ni copiados.

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
VILAVILA MAMANI RICARDO ABEL DNI: 75227708 ORCID 0000-00002-6745-1063	Firmado digitalmente por: RVILAVILAMA el 10-08- 2021 08:42:13

Código documento Trilce: INV - 0285985