

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



**LA POTESTAD SANCIONADORA MUNICIPAL Y LAS PRINCIPALES FIGURAS
ADMINISTRATIVAS INMERSAS EN ELLA: PROPUESTA DE NORMA BASE DE
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR PARA LAS MUNICIPALIDADES
PERUANAS**

Tesis para optar el Título de Abogado, que presenta el

Bachiller:

FAVIO MARTÍN MONTENEGRO MONTEZA

Asesor: Dr. RAMÓN HUAPAYA TAPIA

LIMA, 2017

*A Dios
A mis padres
A la PUCP*



Resumen de la Tesis “La Potestad Sancionadora Municipal y las principales figuras administrativas inmersas en ella: Propuesta de Norma Base de Procedimiento Administrativo Sancionador para las Municipalidades peruanas”

La tesis elaborada busca determinar el grado de cumplimiento de la Constitución, la Ley No. 27444 (en adelante, “LPAG”) y los criterios del Tribunal Constitucional, en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora de las Municipalidades del Perú, con el objetivo de justificar la necesidad de incorporar en nuestro ordenamiento una Norma Base de Procedimiento Administrativo Sancionadora (en adelante, “Norma Propuesta”) obligatoria y vinculante para todas las Municipalidades peruanas. Como resultado de la investigación, se ha determinado, tomando una muestra de 25 Reglamento Administrativos Sancionadores municipales (en adelante, la “Muestra”), que las Municipalidades del Perú presentan un alto grado de incumplimiento de la Constitución, la LPAG y los criterios del Tribunal Constitucional, por lo que resulta necesaria la aprobación de la Norma Propuesta. Para tales efectos, se ha desarrollado la tesis en 4 capítulos, cada uno debidamente sustentado en el análisis de la normativa nacional sobre la materia, así como en doctrina y jurisprudencia nacional y extranjera especializada. En el primero de ellos se define y expone la Potestad Sancionadora de la Administración Pública y la Infracción Administrativa. En el segundo capítulo, se desarrollan las consecuencias jurídicas aplicables ante la Infracción Administrativa: las Sanciones Administrativas y Medidas de Policía; básicamente, definiéndolas y distinguiéndolas entre sí. En el tercer capítulo, se exponen las particularidades del Municipio peruano: el ejercicio de sus competencias y la autonomía municipal, la Potestad Normativa Municipal, el Poder de Policía y la Potestad Sancionadora Municipal. Finalmente, en el cuarto capítulo, se efectúa, de un lado, el análisis de la Muestra, exponiendo las 8 principales deficiencias detectadas y, de otro lado, los mecanismos disponibles para implementar la Norma Propuesta, así como la necesidad y los beneficios que conllevarían su incorporación en el Perú.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I	12
MARCO GENERAL DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS	
I. POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	13
1. Cuestión Previa	13
2. Definición	14
3. Base Constitucional y Legal	19
4. Ejercicio de la Potestad	21
II. LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA	27
1. Cuestión Previa: Tesis Unitaria de la Infracción Administrativa y el Delito Penal	27
2. Definición	31
3. Causales eximentes de responsabilidad	39
A. El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada	41
B. Obrar en cumplimiento de un deber legal	44
C. Ejercicio legítimo del derecho de defensa (legítima defensa)	46
D. Incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción	49

E.	La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones	51
F.	Error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa e ilegal (confianza legítima)	54
G.	Subsanación voluntaria con anterioridad a la Notificación de Cargos	59
4.	Clasificación de Infracciones Administrativas	60
A.	Clasificación por acción	61
a.	Infracciones por Acción	61
b.	Infracciones por Omisión	61
B.	Clasificación por producción de efectos	62
a.	Infracciones Instantáneas	62
b.	Infracciones Permanentes	63
c.	Infracciones de Estado	64
d.	Infracciones Continuas	65
	CAPÍTULO II	70

CONSECUENCIAS JURÍDICAS APLICABLES ANTE LA INFRACCIÓN

ADMINISTRATIVA: SANCIONES Y MEDIDAS DE POLICÍA

I.	CONSECUENCIAS JURÍDICAS ANTE LA INFRACCIÓN: CUESTIÓN PREVIA	71
II.	LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS	75
1.	Definición y Finalidad	75
2.	Prohibición de Sanciones de 'Plano'	80

3.	Clasificación de Sanciones Administrativas	89
A.	Sanciones Morales	89
B.	Privativas de Libertad	93
C.	Restrictivas de Derechos	97
D.	Pecuniarias	101
III.	LAS MEDIDAS DE POLICÍA ADMINISTRATIVA	102
1.	Cuestión Previa	102
2.	Medidas Correctivas	116
A.	Definición y Finalidad	117
B.	Regulación en la LPAG	118
C.	Principios Aplicables	121
D.	Impugnabilidad	125
3.	Las Medidas Provisionales	125
A.	Definición y Finalidad	125
B.	Regulación en la LPAG	129
C.	Principios Aplicables	140
D.	Impugnabilidad	143
4.	Tipos de Medidas de Policía (en cuanto a sus efectos)	144
A.	Medidas de Conservación	144
B.	Medidas de Modificación	146
	CAPÍTULO III	148

**LAS MUNICIPALIDADES EN EL PERÚ: EJERCICIO DE COMPETENCIAS,
PODER DE POLICÍA Y POTESTAD SANCIONADORA**

I.	BREVE REFERENCIA HISTÓRICA DE LAS MUNICIPALIDADES EN EL PERÚ	149
II.	MUNICIPIO: CONCEPTO Y ELEMENTOS	152
III.	EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS Y LA AUTONOMIA MUNICIPAL	158
	1. Autonomía Municipal: Marco General	158
	2. Estado Unitario y Descentralizado y Autonomía Municipal	164
	3. Principio de Cooperación y Lealtad Normativa Nacional	167
IV.	POTESTAD NORMATIVA MUNICIPAL	174
	1. Ordenanzas Municipales	174
	2. Exigencia de publicación integral de las normas municipales	178
V.	PODER DE POLICÍA Y POTESTAD SANCIONADORA MUNICIPAL	182
	1. El Poder de Policía Municipal	182
	2. La Potestad Sancionadora Municipal	184
	A. Multa	186
	B. Decomiso	188
	C. Retención	189
	D. Clausura	191
	E. Demolición	195

CAPÍTULO IV **200**

ANÁLISIS DE REGLAMENTOS SANCIONADORES MUNICIPALES DEL PERÚ Y NECESIDAD DE APROBAR UNA NORMA BASE DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR MUNICIPAL

I.	ANÁLISIS DE REGLAMENTOS SANCIONADORES MUNICIPALES DEL PERÚ	201
1.	Deficiencia 1: No distinción entre Sanciones y Medidas Correctivas	205
2.	Deficiencia 2: Aplicación de Medidas Provisionales y Medidas Anticipadas	206
3.	Deficiencia 3: Prescripción para determinar la existencia de Infracciones y para la ejecución de Sanciones y Medidas de Policía	208
4.	Deficiencia 4: No suspensión de los efectos de la Resolución de Sanción por interposición de Recursos Administrativos	211
5.	Deficiencia 5: Presunción de responsabilidad por no haber formulado Descargos	213
6.	Deficiencia 6: Aplicación de Sanciones de Plano	214
7.	Deficiencia 7: Demolición de obras en la vía pública y en propiedad privada	216
8.	Deficiencia 8: No publicación o publicación incompleta del RAS	218
II.	MECANISMOS PARA LA APROBACIÓN DE UNA NORMA BASE DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR MUNICIPAL	219
1.	Aprobación vía una Ley del Congreso o Decreto Legislativo	220
2.	Aprobación vía Procedimiento Estandarizado regulado en la LPAG	223
III.	NECESIDAD DE INCOPORAR UNA NORMA BASE DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR MUNICIPAL	225
1.	Facilitación de labor técnica y legislativa a las Municipalidades	226
2.	Contribución con la interdicción de la arbitrariedad y la seguridad jurídica	228

CONCLUSIONES	234
I. Conclusiones del Capítulo I: La mordaz Potestad Administrativa Sancionadora y su principal enemiga, la Infracción Administrativa	234
II. Conclusiones del Capítulo II: Diferenciando “manzanas y naranjas”: las consecuencias jurídicas ante la Infracción Administrativa	237
III. Conclusiones del Capítulo III: Las Municipalidades, su (potente, pero reglada) Potestad Sancionadora y su amplio catálogo de Medidas Administrativas	243 248
IV. Conclusiones del Capítulo IV: Inaplazable conveniencia de aprobación de Norma Base de PAS Municipal en el Perú	
 BIBLIOGRAFÍA	 251
 ANEXO 1	 262
PROPUESTA DE NORMA BASE DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR MUNICIPAL	
 ANEXO 2	 312
CUADROS DE DEFICIENCIAS DETECTADAS A REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DE MUNICIPALIDADES PERUANAS	

INTRODUCCIÓN

Es sabido que el correcto ejercicio de las Potestades Administrativas importa el aseguramiento de los cometidos públicos y el respeto a los derechos de los ciudadanos. Por ello, es muy grato presentar, a través de estas líneas, un trabajo desarrollado con mucha pasión, dedicación y cariño, que sólo tiene por objetivo contribuir, por poco que sea, con el ejercicio del Derecho Administrativo y el bienestar de nuestra sociedad.

A través de esta tesis se propone una herramienta que permitirá dotar de coherencia a nuestro ordenamiento jurídico, al constituir un modelo rector para el ejercicio de la Potestad Sancionadora de las más de 4'000 Municipalidades existentes en el Perú: nos referimos a una Norma Base de Procedimiento Administrativo Sancionador Municipal (en lo sucesivo, "Norma Base de PAS Municipal") vinculante y obligatoria [contenida en el **Anexo 1**].

Una herramienta como la propuesta busca principalmente dos objetivos *(i)* ser aliada de los funcionarios municipales que en su día a día encuentran diversas dificultades para ejercer cabalmente la Potestad Sancionadora y aplicar adecuadamente las figuras administrativas relacionadas a ella y, consecuentemente, *(ii)* garantizar y proteger los derechos de los administrados con predictibilidad, seguridad jurídica y reglas claras.

Y es que una Norma Base de PAS Municipal como la propuesta, sin dudas, resultaría ser el aliado perfecto para el funcionario municipal (y en general, para el Municipio) *(i)* pues facilitaría a nivel micro y macro el ahorro de costos, tiempo y horas-hombre, tanto para su elaboración como para su ejecución en cada uno de los Gobiernos Locales existentes, y *(ii)* porque al respetar escrupulosamente las reglas y garantías contenidas en la Ley No. 27444,

Ley del Procedimiento Administrativo General (norma común en el ámbito administrativo), y en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, ostentaría la eficacia y coherencia necesaria en el marco de la configuración Unitaria y Descentralizada de nuestro Estado.

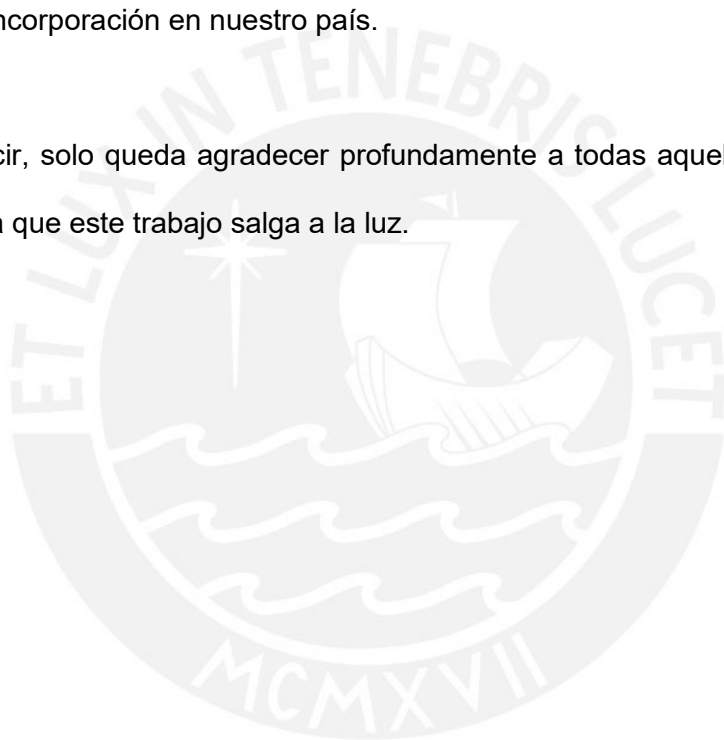
En línea con lo anterior, esta herramienta también busca garantizar y proteger los derechos de los administrados, pues al respetar las reglas y garantías contenidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a su vez, avalaría a todos los administrados que el ejercicio de la Potestad Sancionadora de las Municipalidades y la aplicación de las figuras administrativas inmersas a ella, se realizaría con predictibilidad e interdicción de la arbitrariedad, sin que estén sujetos a la “libre apreciación” de cada Municipio.

Para lograr esta propuesta de Norma Base de PAS Municipal, se ha desarrollado la presente tesis en cuatro (4) Capítulos, cada uno debidamente sustentado en el análisis de la normativa nacional sobre la materia y la doctrina y jurisprudencia nacional y extranjera especializada, y ordenados de forma secuencial, de tal suerte que sólo si concurre el antecedente tendrá sentido el consecuente, y así de forma sucesiva.

En el primero de ellos se define y expone la Potestad Sancionadora de la Administración Pública (definición, base constitucional y legal y ejercicio concreto) y la Infracción Administrativa (tanto su definición, elementos constitutivos, causales eximentes de responsabilidad y clasificación). En el Segundo Capítulo, se desarrollan las consecuencias jurídicas aplicables ante la Infracción Administrativa: las Sanciones Administrativas y Medidas de Policía; básicamente, definiéndolas, clasificándolas y distinguiéndolas entre sí. En el Tercer Capítulo se exponen las particularidades del Municipio peruano: el ejercicio de sus competencias y la autonomía municipal, la Potestad Normativa Municipal, el Poder de

Policía y la Potestad Sancionadora Municipal. Finalmente, en el Cuarto Capítulo se efectúa, de un lado, el análisis a una muestra de veinticinco (25) Reglamentos Administrativos Sancionadores (en lo sucesivo, “RAS”) de Municipalidades peruanas, exponiendo las ocho (8) principales deficiencias detectadas en estas normas y, de otro lado, los mecanismos disponibles para aprobar una Norma Base de PAS Municipal (por Ley del Congreso o Decreto Legislativo, o vía Procedimiento Estandarizado regulado en la Ley del Procedimiento Administrativo General), así como la necesidad y los beneficios que conllevarían su incorporación en nuestro país.

Sin más que decir, solo queda agradecer profundamente a todas aquellas personas que han contribuido a que este trabajo salga a la luz.



CAPÍTULO I

MARCO GENERAL DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

I. POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Cuestión Previa

En el ordenamiento jurídico peruano, el Poder Punitivo o *Ius Puniendi* del Estado, entendido como la soberanía para identificar como punibles ciertas conductas y establecer la sanción correspondiente ante su ocurrencia¹, se manifiesta de distintas formas. Entre ellas, como describe Héctor ROJAS², son identificables las siguientes: el Derecho Penal, el Derecho Disciplinario, el Derecho Administrativo Sancionador, el Derecho Sancionador Parlamentario (por Infracciones al Código de Ética del Parlamento y por Infracciones a la Constitución), las Consecuencias Accesorias, los procedimientos de Ratificación de Magistrados, y las potestades disciplinarias de los jueces (sanciones a particulares por Infracciones a los deberes procesales).

Para efectos del presente trabajo, basta por entender que si bien todas estas manifestaciones pertenecen a un tronco común, esto es, al *Ius Puniendi* del Estado³,

¹ Concepto similar puede encontrarse en HUAPAYA, Ramón. 2015. “Las consecuencias jurídicas de las infracciones administrativas y actos ilícitos: Sanciones, Medidas Correctivas y demás medidas de reacción frente al ilícito”. Consulta: 4 de noviembre de 2015.

² ROJAS, Héctor. “Los principios constitucionales limitadores del *Ius Puniendi* ¿Qué límites rigen el Derecho Administrativo Sancionador en el Perú?”. Tesis para optar grado de maestría. Lima: PUCP, 2014. Pág. 14.

³ Esto también ha sido recogido por el MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Consultor: Dr. Diego Zegarra Valdivia. Aprobado por Resolución Directoral No. 013-2015-JUS/DGDOJ, del 15 de junio del 2015. Lima: MINJUS, 2015. Pág. 11; según el cual “en la actualidad es totalmente aceptable, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, la unidad de la potestad sancionadora del Estado, la cual tiene como manifestaciones: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador. De esta forma, la adopción de la teoría del *ius puniendi* estatal revela un recurso

cada una presenta particularidades que las distinguen y que importarían su estudio individualizado.

Así, en lo que respecta al Derecho Administrativo Sancionador, debemos referir que prácticamente no hay ley que regule la intervención de la Administración en un determinado sector o materia que no contenga el correspondiente Régimen Sancionador Administrativo. Como mencionan los reconocidos profesores Manuel REBOLLO PUIG y Manuel IZQUIERDO⁴, *“la potestad sancionadora de la Administración ha desbordado ampliamente ese ámbito (...) y hoy se extiende a todos e impone castigos que afectan al estatuto general del ciudadano”*.

Precisamente, en este acápite, nos encargaremos de desarrollar las características propias del Derecho Administrativo Sancionador, rama jurídica mediante la cual se concretiza y ejerce la Potestad Sancionadora de la Administración Pública.

2. Definición

El concepto de Potestad Administrativa remite a la noción de poder jurídico. Como reseña Agustín GARCÍA URETA⁵:

dogmático empleado para asimilar dos figuras aparentemente distintas, pero que realmente provienen de una misma naturaleza que las caracteriza y define.”

⁴ REBOLLO PUIG, Manuel y Manuel Izquierdo. “Lección 7: Derecho Administrativo Sancionador: Caracteres Generales y Garantías Materiales”. En: REBOLLO PUIG, Manuel y Diego Vera Jurado (Dir.). *Derecho Administrativo: Tomo II, Régimen Jurídico Básico y Control de la Administración*. Madrid: Tecnos. Pág. 197.

⁵ GARCÍA URETA, Agustín. *La potestad inspectora de las administraciones públicas*. Madrid: Marcial Pons, 2006. Pág. 28.

“(…) la potestad es un poder abstracto y genérico, ordinariamente derivado de status legales y no originable por convenciones negociables, cuyo efecto consiste en las modificaciones de las situaciones jurídicas existentes (potestades innovativas) o en el mantenimiento, realización o tutela de situaciones jurídicas preexistentes, sin modificarlas o innovarlas; no tiene un objeto dominado, sino que existe en relación a un marco genérico de posibles objetos; no encuentra enfrente obligaciones singulares, prestaciones o actuaciones debidas, sino más bien ‘sujeciones’, vinculación puramente pasiva de soportar la realización de sus efectos propios”.

Precisamente, la potestad forma parte de las situaciones jurídicas subjetivas de ventaja, siendo su contraparte la sujeción. En el Derecho Administrativo, los reconocidos profesores Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ⁶ señalan que la potestad es una especie del género común de los poderes públicos al que también pertenecen los derechos subjetivos, que se define, por oposición a éstos, como una manifestación de la personalidad consistente en un poder efectivo, atribuido directamente por el ordenamiento jurídico, independiente de toda relación jurídica concreta.

En tal sentido, resulta susceptible de desplegarse y actuar frente a círculos genéricos de personas que, respecto del titular de dicho poder, se encuentran en una situación de sujeción, concepto que ha de entenderse como la eventualidad de soportar

⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II. Novena Edición. Madrid: Civitas. Pág. 29-30.

consecuencias del ejercicio de dicha potestad⁷. Es decir, como sostiene José BERMEJO⁸, el ejercicio activo de la Potestad Sancionadora corresponde, en principio, a todas las Administraciones Públicas con carácter general y para todos los potenciales infractores, sin que sea necesario el establecimiento de una relación jurídica singular para darle cobertura.

El concepto de potestad señalado, nos permite realizar un acercamiento a la denominada Potestad Sancionadora de la Administración Pública. De acuerdo a ello, la Administración contará con dicha potestad en tanto sea atribuida directamente por el ordenamiento jurídico, que la habilitará para, entre otras cosas, crear y determinar

⁷ En el mismo sentido opina IVANEGA, Miriam. "Consideraciones acerca de las potestades administrativas en general y de la potestad sancionadora". En: *Revista de Derecho Administrativo*. Edición No. 4. Lima: Círculo de Derecho Administrativo, 2008. Pág. 108, al afirmar que la potestad es una "facultad de actuación otorgada por una norma jurídica, que apodera y habilita a la Administración, frente a la que nadie está en una situación de deber u obligación, sino en una abstracta sujeción que vincula a soportar efectos jurídicos que surgen del ejercicio de la potestad y de una eventual incidencia en la propia esfera jurídica". Hace lo propio GARCÍA, Pablo en "De la Potestad Sancionadora". En: *Comentario Sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común*. Madrid: Carperi. Pág. 502, al sentar que "la potestad es un atributo que el ordenamiento otorga de modo directo, en este caso a la Administración, que tiene carácter genérico y consiste en la posibilidad abstracta de producir efectos jurídicos sobre otros sujetos que padecen el correlativo deber jurídico de soportarlos". También puede revisarse el trabajo hecho por MAIRAL, Héctor. "Hacia una noción más acotada del acto administrativo (donde se explica cómo los argentinos pasamos, sin darnos cuenta, de obedecer la ley a obedecer a los funcionarios públicos)". En: Gordillo, Agustín (editor). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas: Tomo 7, El derecho administrativo en la práctica*. Buenos Aires: FDA, 2013. Pág. 515-516, quien hace una síntesis de lo dicho por la doctrina respecto al concepto de potestad administrativa en la misma línea de lo expuesto.

⁸ BERMEJO, José. *Derecho Administrativo Básico: Parte General*. Undécima Edición, 2013. Navarra: Civitas, 2013. Pág. 320.

Infracciones e imponer Sanciones a las personas naturales o jurídicas que se encuentran sometidas a aquella.

En cuanto a su finalidad, para Adolfo CARRETERO⁹ la Potestad Sancionadora de la Administración Pública “se dirige a reprimir ciertas conductas o a disuadir del incumplimiento de la normativa vigente (infracciones)”. En el mismo sentido, Miriam IVANEGA¹⁰ sostiene que se trata de un “auténtico poder jurídico, esto es, de un poder derivado del ordenamiento jurídico (...) encaminado al mejor gobierno de los diversos sectores de la vida social, siendo un poder de signo represivo que acciona frente a cualquier perturbación que de dicho orden se produzca”.

Ahora bien, resulta pacífico en la doctrina admitir que el rasgo distintivo de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública es la “anexidad”, pues se afirma que resultaría ser instrumental o corolario de otra potestad (u otras) que la Administración también ostenta. Así, en el Perú el profesor Jorge DANÓS¹¹ sostiene que la Potestad Sancionadora de la Administración Pública es un “poder natural o corolario de las competencias otorgadas a la administración en determinadas materias porque, quien tiene la potestad de ordenar, mandar y prohibir, ha de ostentar la potestad de sancionar, pues sin ésta resultarían inoperativas aquellas”¹².

⁹ CARRETERO, Adolfo. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1992. Pág. 107.

¹⁰ IVANEGA, Miriam. “Consideraciones acerca de las potestades administrativas en general y de la potestad sancionadora”. En: *Revista de Derecho Administrativo*. Edición No. 4. Lima: Círculo de Derecho Administrativo, 2008. Pág. 115.

¹¹ DANOS, Jorge. “Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública”. En: *Ius Et Veritas*. Edición No. 10. Lima, 1995. Pág. 150.

¹² El mismo planteamiento sigue la profesora argentina IVANEGA, Miriam. “Consideraciones acerca de las potestades administrativas en general y de la potestad sancionadora”. En:

Este mismo planteamiento lo encontramos en España, a través del profesor Alejandro NIETO¹³, para quien la Potestad Sancionadora *“forma parte ínsita de la competencia de gestión. Concebida (...) como una potestad aneja [anexa] a la potestad de regular y de ejecutar la actuación pública en determinadas materias, aunque, eso sí, sin desvincularse de las reglas constitucionales y penales, de las que no podría separarse para no romper la coherencia de la acción pública, pero sin llegar, por ello, a ser una emanación o simple manifestación del ius puniendi del Estado ni, mucho menos, de las potestades penales”*. También comulga con esta postura la profesora española Ángeles DE PALMA DEL TESO¹⁴ al mencionar que *“en un Estado social que requiere de una Administración interventora, la potestad sancionadora en manos de la Administración le permite, en muchos casos, un ejercicio más eficaz de sus potestades de gestión”*.

Dicho esto, nos permitimos formular una definición de Potestad Administrativa Sancionadora, indicando que se trata de la potestad mediante la cual la Administración Pública busca la prevención, represión y punición de Infracciones Administrativas, de manera que con ello se asegure el cumplimiento del ordenamiento

Revista de Derecho Administrativo. Edición No. 4. Lima: Círculo de Derecho Administrativo, 2008. Pág. 114, al mencionar que *“[la potestad sancionadora] se trata de una potestad ejercida respecto de determinadas actividades sometidas al poder de policía y a un régimen jurídico de sujeción, fiscalización y control”*.

¹³ NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2012. Pág. 57.

¹⁴ DE PALMA DEL TESO, Ángeles. *El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 1996. Pág. 26.

jurídico previsto y el ejercicio de las demás potestades administrativas que de éste emanen.

3. **Base Constitucional y Legal**

En nuestro país, no existe reconocimiento constitucional expreso de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública. A primera vista, siguiendo una lectura estrictamente positivista, se podría afirmar que sólo cuenta con sustento legal (genérico), a través de la Ley No. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (“LPAG”), específicamente desarrollada en el Capítulo II de su Título IV.

Es por ello que, a pesar de la naturalidad con que en nuestro ordenamiento jurídico ha sido aceptado el ejercicio de la Potestad Administrativa Sancionadora, en su momento la falta de reconocimiento constitucional expreso era una preocupación en

la doctrina¹⁵, pues se generaban debates sobre si para su existencia y ejercicio legítimo resultaba necesario su reconocimiento expreso por la norma constitucional¹⁶.

Lo cierto es que a la fecha, esa preocupación se encuentra superada, pues el Tribunal Constitucional¹⁷, en su calidad de máximo intérprete de la Constitución, ha reconocido, en reiterada y uniforme jurisprudencia, que la Potestad Sancionadora de la Administración parte del poder punitivo del Estado (*Ius Puniendi*). Vale mencionar como importante antecedente, sin embargo, que este reconocimiento había sido hecho en su momento también por la Corte Suprema, según se desprende de la sentencia recaída en el Expediente No. 086-1997, de la siguiente manera:

¹⁵ Así, DANOS, Jorge, en “Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública”. En: *Ius Et Veritas*. Edición No. 10. Lima, 1995. Pág. 150, señalaba que “es preciso advertir que dicha potestad carece de reconocimiento explícito en la Constitución, a diferencia de lo que sucede en otros sistemas como es el caso del español, en el que el artículo 25.1 de la Carta Política de 1978 consagra la titularidad de la administración para aplicar sanciones, mediante la afirmación del principio de legalidad de modo unitario para el derecho penal y el sancionador”. Esta falta de reconocimiento constitucional expreso de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública también ha sido comentado por ZEGARRA VALDIVIA, Diego. “La Resolución en el Procedimiento Administrativo Sancionador y el Derecho de Defensa”. En: *La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez Años Después*. Lima: Palestra, 2011. Pág. 340. Ver también el trabajo de MARTIN TIRADO, Richard. “La tipificación en el procedimiento administrativo sancionador, ¿Es necesaria en todos los casos?”. En: *Revista Peruana de Derecho de la Empresa*. Edición No. 69. Lima: Asesorandina Editores. Pág. 68-70.

¹⁶ MELGAR, Eduardo. “Quien mucho abarca poco aprieta: algunas consideraciones a favor de la utilización de tipificación indirecta en el derecho administrativo sancionador”. En: *Revista de Derecho Administrativo*. Edición No. 2. Lima: Círculo de Derecho Administrativo, 2006.

¹⁷ Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias recaídas en los siguientes Expedientes: No. 00156-2012-PHC/TC, No. 2192-2004-AA, No. 2050-2002-AA/TC y No. 0525-2009-AA/TC.

*“(…) es válido concebir que el poder punitivo del Estado se manifiesta a través de **dos potestades sancionadoras, la penal y la administrativa**, pues en ella subyace un elemento común consistente en el mandato imperativo de la ley que recae sobre cierta conducta del sujeto que la infringe, en búsqueda de la sana convivencia social que resulta siendo la aspiración última del Estado”.*

(Énfasis y subrayado agregados).

En suma, si bien en nuestra Carta Política no existe un reconocimiento expreso de la Potestad Sancionadora de la Administración, actualmente no existe discusión respecto a su cobertura constitucional, toda vez que el Tribunal Constitucional se ha encargado de regular sus caracteres y límites, a través de uniformes pronunciamientos. Esta cobertura constitucional, sin lugar a dudas, encuentra un refuerzo muy importante en el desarrollo legal contenido en la LPAG.

Ahora bien, los caracteres y límites de la Potestad Sancionadora que importan y configuran su ejercicio los pasamos a desarrollar en el siguiente numeral.

4. Ejercicio de la Potestad

El ejercicio de la Potestad Sancionadora por parte de la Administración es una cuestión muy seria, que debe estar rodeada de garantías para evitar la arbitrariedad y la violación de los derechos fundamentales¹⁸.

¹⁸ AMIEL, Sergio. “la prueba indiciaria y su correcta aplicación en el Derecho Administrativo Sancionador”. En: *Revista Jurídica del Perú* No. 55, Lima. Pág. 289.

Por ello, esta potestad debe ser instrumentalizada en un procedimiento administrativo sancionador que, en palabras del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS¹⁹:

“[Constituye] una **garantía esencial y el cauce normal** a través del cual los administrados a quienes se les han imputado la comisión de una infracción administrativa ejercitan sus derechos ante la Administración Pública. (...) Garantiza que la actuación de la Administración, en ejercicio de su potestad sancionadora, se lleve a cabo de una manera ordenada, orientada a la consecución de un fin y respetando un mínimo de garantías para el administrado. Su importancia presenta una **doble dimensión** toda vez que, de una parte, es el **mecanismo idóneo que tiene la Administración Pública para lograr su finalidad pública**, mientras que por otro lado es la vía que **permite ofrecer al administrado las garantías adecuadas** para la realización de sus derechos fundamentales.”

(Énfasis y subrayado agregados).

En dicho contexto, de acuerdo con Alejandro NIETO²⁰, el ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública está integrado por tres (3) atribuciones

¹⁹ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Consultor: Dr. Diego Zegarra Valdivia. Aprobado por Resolución Directoral No. 013-2015-JUS/DGDOJ, del 15 de junio del 2015. Lima: MINJUS, 2015. Pág. 13.

²⁰ NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2012. Pág. 99.

básicas, que concurren conjunta o separadamente en cada Administración titular de tal poder:

- (i) En virtud del principio de legalidad (tipicidad), las actividades sancionadoras individualizadas deben estar previstas previamente en una norma. Para el caso peruano, de acuerdo a lo establecido en la LPAG, se exige que la Potestad Sancionadora y la previsión de Sanciones Administrativas estén dadas por norma con rango de ley, mientras que es admitida la tipificación de Infracciones vía reglamento²¹.
- (ii) La segunda atribución consiste en la determinación de las Infracciones y de los infractores, así como en la imposición de Sanciones. La potestad de imposición de Sanciones presupone la previa constatación de la Infracción y de los infractores; lo que se realiza a lo largo de un procedimiento formalizado dirigido de ordinario por el mismo ente que va sancionar, aunque, como ocurre, en el caso peruano, estas potestades se desdoblán y uno instruye el procedimiento

²¹ De acuerdo con lo establecido por el artículo 230º, numeral 4 de la LPAG, según se aprecia a continuación:

“Artículo 230º.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.”

(Subrayado agregado).

y propone la resolución (órgano instructor), mientras que otro impone la Sanción (órgano resolutor)²².

(iii) El titular de la potestad de imposición de Sanciones tiene, en principio, también la de realizar su ejecución.

Ahora bien, ¿Es obligatorio el ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración?

Encontramos posturas doctrinarias que se inclinan a indicar que ante la ocurrencia de Infracciones Administrativas, la Administración no está obligada por ley a castigar, sino que simplemente se le “autoriza a hacerlo”, mientras que existe otro sector que predica que la omisión del ejercicio de la potestad cuando el interés colectivo lo exige constituye una “irregularidad” en el funcionamiento de la Administración.

Dentro de los defensores de la primera postura encontramos a Alejandro NIETO²³. El citado autor sostiene que:

²² Según se puede apreciar del artículo 234º, numeral 1 de la LPAG, de la siguiente manera:

“Artículo 234º.- Caracteres del procedimiento sancionador

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

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

(Subrayado agregado).

²³ NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2012. Pág. 103.

*“(…) el ejercicio de la potestad sancionadora **no es obligatorio** para la Administración, quien puede, por tanto, iniciar o no los correspondientes [procedimientos sancionadores]. Sé de sobra que esta tesis repugna al sentimiento de justicia y quebranta el principio de igualdad; pero hay otra razón más pesada que la abona, a saber: la realidad (...), la realidad se impone indefectiblemente y ella es la que nos enseña que es materialmente imposible sancionar y aun expedientar a todos los infractores”.*

(Énfasis y subrayado agregados).

Mientras que, apoyando la otra postura, encontramos a Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y a Tomás-Ramón FERNÁNDEZ²⁴ para quienes *“la omisión del ejercicio de la potestad cuando el interés colectivo lo exige constituye una irregularidad en el funcionamiento de la Administración que puede determinar (...) una condena a ese ejercicio”*; y a Agustín GARCÍA URETA²⁵ para quien *“sostener que la potestad sancionadora es discrecional contradice sus pilares básicos y su ejercicio [puesto que] la Administración puede caer en la arbitrariedad de perseguir determinadas infracciones que comentan ciertos ciudadanos, pero otros no”*.

Si bien ambas posturas persiguen una lógica y contienen argumentos legítimos, de la lectura del ordenamiento jurídico peruano, parece ser que el ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública, como todas las que ostenta, es una

²⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II. Novena Edición. Madrid: Civitas. Pág. 112.

²⁵ GARCÍA URETA, Agustín. *Temas de Derecho Administrativo. Tomo II: Sanciones, Responsabilidad Patrimonial, Recursos, Revisión y Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Bilbao: Gomylex, 2014. Pág. 29-30.

atribución que debe ser ejercida de manera obligatoria. Lo anterior encuentra sustento en los siguientes artículos de la LPAG:

“Artículo 63°.- Carácter inalienable de la competencia administrativa

63.1 *Es nulo todo acto administrativo o contrato que contemple la renuncia a la titularidad, o la abstención del ejercicio de las atribuciones conferidas a algún órgano administrativo.*

63.2 Sólo por ley mediante mandato judicial expreso, en un caso concreto, puede ser exigible a una autoridad no ejercer alguna atribución administrativa de su competencia.

63.3 *La demora o negligencia en el ejercicio de la competencia o su no ejercicio cuando ello corresponda, constituye falta disciplinaria imputable a la autoridad respectiva.*

Artículo 65°.- Ejercicio de la competencia

65.1 *El ejercicio de la competencia es una obligación directa del órgano administrativo que la tenga atribuida como propia, salvo el cambio de competencia por motivos de delegación o evocación, según lo previsto en esta Ley.”*

(Énfasis y subrayado agregados).

Como se aprecia, los citados preceptos legales establecen que el ejercicio de una competencia administrativa -en este caso la que concretiza la Potestad Sancionadora- es obligatorio, quedando así proscrita la renuncia o la abstención de

su ejercicio. Sobre el particular, el profesor Juan Carlos MORÓN²⁶, comentando las normas preceptuadas, afirma que *“de este artículo se desprende con nitidez, la existencia de un verdadero deber imputable a todos los funcionarios de ejercer la competencia que le corresponde, cuando se presenten los presupuestos fácticos para su ejercicio (por ejemplo, la comisión de una falta a ser sancionada)”*.

En todo caso, creemos que la única vía para que el ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública sea facultativo o discrecional, es que la norma legal que la atribuye regule expresamente tal característica, pues de otra manera nos arriesgaríamos a que, en procura de una ansiada discrecionalidad administrativa, se llegue a actuaciones arbitrarias.

III. LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA

1. Cuestión Previa: Tesis Unitaria de la Infracción Administrativa y el Delito Penal

Existe en doctrina distintas teorías que buscan explicar las similitudes o distinciones entre la Infracción Administrativa y el Delito Penal, entre ellas, las cualitativas o

²⁶ MORÓN, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décima Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014. Pág. 348.

diferenciadoras, cuantitativas, eclécticas, y la unitaria, siendo esta última la mayoritaria²⁷ y la que asumiremos para efectos del presente trabajo^{28 29}.

²⁷ GOMEZ TOMILLO, Manuel e Iñigo Sanz Rubiales. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: teoría general y práctica del derecho penal administrativo*. Segunda Edición. Navarra: Thomson Reuters - Aranzadi. Pág. 87.

²⁸ Brevemente, mencionamos las teorías existentes de la relación entre el Delito y la Infracción Administrativa, adoptando la reseña hecha por DE PALMA DEL TESO, Ángeles. *El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 1996. Pág. 30; para quien, “la **teoría cualitativa** sostiene que entre el delito y la infracción administrativa existen diferencias esenciales, esto es, que la infracción administrativa tiene un carácter artificial y su contenido de injusto se agota en la transgresión de puros intereses administrativos, mientras que el delito es un ilícito natural que supone la lesión de valores esenciales y afecta a los fundamentos del orden jurídico. Por su parte, la **teoría cuantitativa** sostiene que entre ambos ilícitos sólo hay una distinción **gradual**, siendo que desde el núcleo central del Derecho Penal hasta las últimas faltas penales o infracciones administrativas, discurre una línea continua de un ilícito material que se va atenuando, pero que nunca llega a desaparecer del todo, de manera que el ilícito penal y el administrativo tienen un contenido material semejante y la misma estructura lógica”.

²⁹ Sin perjuicio de asumir esta postura para efectos prácticos, resulta interesante revisar el importante trabajo realizado por el profesor GARCÍA CAVERO, Percy. “El principio de non bis in ídem a la luz de una distinción cualitativa entre delito e infracción administrativa”. En: *Libro Homenaje al profesor José Hurtado Pozo. El penalista de dos mundos*. Lima: IDEMSA. Pág. 169-188., quien se inclina por sostener que entre Delito e Infracción Administrativa existe una diferencia cualitativa. Según dicho autor: “Desde KANT se ha diferenciado en el hombre dos mundos: el homo phaenomenon y el homo noumenon. El primero es el aspecto sensible de la persona que reacciona ante los estímulos externos del entorno, mientras que el segundo es su caracterización como ser racional dotado de voluntad que actúa bajo la idea de libertad. Sobre la base de esta distinción puede encontrarse, a nuestro entender, la distinción cualitativa entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador: la pena se dirige a la persona en cuanto ser inteligible al que trata como ser racional al darle a su comportamiento delictivo una pretensión de validez y frente al cual la pena cumple la función de negarle tal validez; la sanción administrativa se dirige a las personas como seres sensibles a los que debe orientar por medio de estímulos externos negativos, como las multas, a actuar correctamente en determinado sector social.”

La tesis unitaria defiende que ambos fenómenos poseen la misma naturaleza. A decir de GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES³⁰:

“(…) delito e infracciones son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, la cual ha sido otorgada por medio del contrato social a éste para la tutela de bienes jurídicos. Ello no equivale a asumir íntegramente la tesis llamada cuantitativa en la medida en que no siempre hay una correlación entre infracciones administrativas y delitos. Por ello mismo se cierra el paso a aceptar que la diferencia sea siempre y en todo caso de grado”.

(Énfasis y subrayado agregados).

A través de esta postura, principalmente, se busca unificar al Delito y a la Infracción Administrativa, afirmando que ambas figuras incluso se encargan de tutelar bienes jurídicos centrales o nucleares, como la vida y la salud de las personas, existiendo por tanto una amplia zona común en la que coinciden los objetos de tutela. Por ejemplo, la conducción bajo el efecto de bebidas alcohólicas, con independencia de que se trate de un ilícito administrativo o penal, coincide el objeto de tutela: la seguridad en el tráfico; en el caso de las defraudaciones tributarias, etc.

Otra cuestión es que la combinación de los principios de proporcionalidad y *ultima ratio* determine con claridad que, en relación con determinadas conductas, estas

³⁰ GOMEZ TOMILLO, Manuel e Iñigo Sanz Rubiales. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: teoría general y práctica del derecho penal administrativo*. Segunda Edición. Navarra: Thomson Reuters - Aranzadi. Pág. 90.

deban ser tan solo sancionadas por medio del Derecho Administrativo Sancionador³¹

32.

Como sostienen Manuel REBOLLO PUIG y Manuel IZQUIERDO³³, resulta sumamente difícil establecer una frontera abstracta entre lo que debería ser Delito penado por los jueces y lo que debería ser Infracción sancionada por la Administración, frontera a la que tuviera que atenerse el legislador³⁴. En la práctica, el límite depende en buena parte de lo que decida el legislador al tipificar una conducta como Delito o como Infracción Administrativa³⁵.

³¹ GOMEZ TOMILLO, Manuel e Iñigo Sanz Rubiales. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: teoría general y práctica del derecho penal administrativo*. Segunda Edición. Navarra: Thomson Reuters - Aranzadi. Pág. 92-93. Esta último es compartido por GUZMÁN NAPURÍ, Christian. *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Instituto Pacífico, 2013. Pág. 653, para quien "(...) no todo acto contrario a las normas debe ser sancionado penalmente, dado el carácter subsidiario de dicha rama del derecho, que opera siempre como ultima ratio, como ya lo hemos explicado. En consecuencia, el ordenamiento debe establecer la posibilidad de la aplicación de sanciones administrativas, que funcionen también como mecanismos de control social, pero de una manera que es relativamente más benigna".

³² En nuestro país, esta opinión también es expuesta por MARTIN TIRADO, Richard. "La tipificación en el procedimiento administrativo sancionador, ¿Es necesaria en todos los casos?". En: *Revista Peruana de Derecho de la Empresa*. Edición No. 69. Lima: Asesorandina Editores. Pág. 89.

³³ REBOLLO PUIG, Manuel y Manuel Izquierdo. "Lección 7: Derecho Administrativo Sancionador: Caracteres Generales y Garantías Materiales". En: REBOLLO PUIG, Manuel y Diego Vera Jurado (Dir.). *Derecho Administrativo: Tomo II, Régimen Jurídico Básico y Control de la Administración*. Madrid: Tecnos. Pág. 198.

³⁴ En nuestro país, esta posición también es asumida por los profesores penalistas HURTADO POZO, José y Víctor Prado Saldarriaga. *Manual de Derecho Penal: Parte General*. Tomo I. Cuarta Edición. Lima: IDEMSA, 2011. Pág. 44.

³⁵ En doctrina se ha desarrollado el denominado "fenómeno de la despenalización" que busca explicar la tendencia de trasladar la potestad de punición de determinadas conductas del derecho penal (jueces) al derecho administrativo sancionador (funcionarios administrativos).

2. Definición

Aceptada, como aquí se ha hecho, la idea de que los Delitos y las Infracciones Administrativas no se diferencian en su naturaleza, la definición progresiva, analítica y material de Delito, concebido como **acción típica, antijurídica y culpable**, tiene plena aplicabilidad en el contexto de las Infracciones Administrativas³⁶. Sus elementos se ordenan de manera secuencial, de tal suerte que solo si concurre el antecedente tendrá sentido analizar el consecuente y así de forma sucesiva³⁷.

Para mayor abundamiento puede consultarse a CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo, Tomo II*. Lima: Palestra, 2010. Pág. 563. Al respecto, vale mencionar también las razones prácticas que sustentan la actuación sancionadora de la Administración Pública en la represión de infracciones, citadas por el MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Consultor: Dr. Diego Zegarra Valdivia. Aprobado por Resolución Directoral No. 013-2015-JUS/DGDOJ, del 15 de junio del 2015. Lima: MINJUS, 2015. Pág. 12; según el cual, “es posible identificar una serie de razones de índole práctico que fundamentaría la actuación sancionadora de la Administración, a partir de una interpretación de la Constitución: (i) Conveniencia de no recargar con exceso a la administración de justicia con la atención de ilícitos de menor gravedad, (ii) Conveniencia de dotar de mayor eficacia el aparato represivo respecto de los ilícitos menores, (iii) La conveniencia de una mayor inmediación de la autoridad sancionadora respecto de los sancionados”.

³⁶ GOMEZ TOMILLO, Manuel e Iñigo Sanz Rubiales. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: teoría general y práctica del derecho penal administrativo*. Segunda Edición. Navarra: Thomson Reuters - Aranzadi. Pág. 284.

³⁷ MEINI, Iván. *Lecciones de Derecho Penal - Parte General: Teoría Jurídica del Delito*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2014. Pág. 45.

Según los profesores Manuel REBOLLO PUIG y Manuel IZQUIERDO³⁸ con esta definición de Infracción Administrativa, deliberadamente similar a la de Delito, se pone de relieve la posibilidad de aplicar prácticamente todas las causas que excluyen o eximen de responsabilidad propias del Derecho Penal, ya sea porque excluyan la voluntariedad, la tipicidad, la antijuricidad o la culpabilidad.

Así, el primer elemento básico que aparece es el de la acción, sustrato del que se sustentan los adjetivos de 'típica, antijurídica y culpable'. Asumiendo la postura (inclinada al desarrollo del derecho penal) de los profesores GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES³⁹, consideramos que probablemente la construcción de Claus ROXIN sea la que mejor defina lo entendido por "acción". Este autor define la acción como "manifestación de la personalidad", lo que, en el caso de hechos protagonizados por personas físicas, implica una exteriorización de la realidad interior del individuo, de su forma de ser.

A partir de ello, existe acuerdo en la doctrina en que no hay acción en meros pensamientos, en tanto que no se presenta una "manifestación" que implica un reflejo exterior de la realidad interna del individuo. Además de ello, se considera que no hay acción en los casos de actos reflejos, los provocados por fuerza irresistible y los

³⁸ REBOLLO PUIG, Manuel y Manuel Izquierdo. "Lección 7: Derecho Administrativo Sancionador: Caracteres Generales y Garantías Materiales". En: REBOLLO PUIG, Manuel y Diego Vera Jurado (Dir.). *Derecho Administrativo: Tomo II, Régimen Jurídico Básico y Control de la Administración*. Madrid: Tecnos. Pág. 211.

³⁹ GOMEZ TOMILLO, Manuel e Iñigo Sanz Rubiales. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: teoría general y práctica del derecho penal administrativo*. Segunda Edición. Navarra: Thomson Reuters - Aranzadi. Pág. 299.

realizados en situación de inconsciencia⁴⁰, pues en ninguno de los citados casos hay una manifestación de la personalidad del sujeto en la medida en que no hay una “dominabilidad” del curso de los acontecimientos por parte del infractor.

En cuanto a la aplicación en personas jurídicas, sostiene ROXIN que aunque la acción sólo puede ser propia del individuo que la ha realizado, una acción realizada en nombre de la persona jurídica debe ser considerada como acción propia de la misma. Es a partir de la amplitud del citado criterio, que la concepción de “acción” propuesta permite incluir tanto las conductas de las personas físicas, como de las jurídicas.

Teniendo claro el concepto de acción, corresponde desarrollar lo que implica que esta sea “típica” y “antijurídica”. En palabras de Adolfo CARRETERO⁴¹, *“la antijuricidad es la falta de concurrencia de causas de justificación en una conducta típicamente sancionable. Es el antecedente de la tipicidad”*, de manera que, primero hay que considerar el bien jurídico protegido (i.e. salubridad, vida, propiedad, seguridad, etc.), o sea, las formas del interés público tutela y, en segundo momento, se debe establecer los tipos básicos de infracciones cualificadas con las que se pone en riesgo dicho interés público, siendo entonces que la tipicidad reduce la antijuricidad, porque describe las conductas sancionadas. Como afirma el citado autor, *“cronológicamente,*

⁴⁰ Sin embargo, debemos recordar que en aplicación del principio de *“actio libera in causa”*, pese a que el estado de inconsciencia configure como un supuesto de inexistencia de acción, existen casos en los que, a pesar de que la persona se encuentre en dicho estado, se entiende que ha realizado una acción punible, en tanto que se compruebe que se ha colocado a sí mismo en tal situación, bien de forma imprudente o dolosa (i.e. robar con efectos del consumo de cocaína, atropellar a alguien en estado de ebriedad, etc.).

⁴¹ CARRETERO, Adolfo. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1992. Pág. 127.

*la antijuricidad aparece después que la tipicidad, porque primero hay que determinar si una conducta está descrita como infracción y luego valorada desde la antijuricidad; ver si hay causa de justificación*⁴².

En nuestro país, comentando el rasgo de tipicidad, Iván MEINI⁴³ sostiene que dicha característica indicaría que “*el comportamiento que se analiza ha sido previsto por el legislador en la ley como delito antes de su comisión*”, dando cumplimiento así al principio de tipicidad. De este modo, una conducta típica vulneraría la norma prohibitiva que subyace a todos los Delitos y que obliga a no lesionar o poner en riesgo determinados bienes jurídicos⁴⁴.

En cuanto a la antijuricidad, el profesor MEINI⁴⁵ afirma que con ésta se confirmaría que la conducta típica, además de vulnerar la norma penal del Delito concreto, se opone al ordenamiento jurídico en su integridad. El juicio de antijuricidad (antijuricidad = opuesto al derecho) se llevaría a cabo constatando la ausencia de las llamadas causas de justificación (legítima defensa, estado de necesidad justificante, actuar en ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo, etc.). De ahí que, en palabras de

⁴² CARRETERO, Adolfo. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1992. Pág. 127.

⁴³ MEINI, Iván. *Lecciones de Derecho Penal - Parte General: Teoría Jurídica del Delito*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2014. Pág. 45.

⁴⁴ Según indica el citado jurista peruano, en la actualidad existe consenso en torno a que en la tipicidad se analizarían no solo los aspectos objetivos del comportamiento, sino también los subjetivos. Se distingue entonces entre la tipicidad objetiva (elementos objetivos del comportamiento que lesionan o ponen en riesgo el bien jurídico) y la tipicidad subjetiva (elementos subjetivos -dolo o imprudencia- del comportamiento anti normativo).

⁴⁵ MEINI, Iván. *Lecciones de Derecho Penal - Parte General: Teoría Jurídica del Delito*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2014. Pág. 45

dicho autor, *“la doctrina mayoritaria sostenga que la concurrencia de una causa de justificación no neutraliza la lesión al bien jurídico ni la prohibición general del comportamiento típico, pero sí autorizaría excepcionalmente su realización”*⁴⁶.

En relación con la antijuricidad, también encontramos lo dicho por Agustín GARCÍA URETA⁴⁷ para quien este rasgo plantea una doble dimensión *“la primera requiere para su apreciación que la acción del sujeto responsable transgreda una prescripción vinculante regulada en el Derecho Administrativo, lesionando o poniendo en peligro un bien jurídico que la norma quiere proteger para salvaguardar los intereses públicos afectados. La segunda presupone que la conducta no esté justificada por la concurrencia de circunstancias que determinarían la inexigibilidad de responsabilidad”*.

Ahora bien, en cuanto al rasgo de culpabilidad, se entiende que funciona como un juicio de reproche que se dirige al autor de la infracción, porque pudiendo haberse comportado conforme a derecho, no lo hizo⁴⁸. De acuerdo con Agustín GARCÍA

⁴⁶ Por ejemplo, matar a otro sería siempre un comportamiento típico, pero se permitiría en los casos de legítima defensa.

⁴⁷ GARCÍA URETA, Agustín. *Temas de Derecho Administrativo. Tomo II: Sanciones, Responsabilidad Patrimonial, Recursos, Revisión y Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Bilbao: Gomylex, 2014. Pág. 45.

⁴⁸ GOMEZ TOMILLO, Manuel e Iñigo Sanz Rubiales. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: teoría general y práctica del derecho penal administrativo*. Segunda Edición. Navarra: Thomson Reuters - Aranzadi. Pág. 92-93.

URETA⁴⁹, en una definición que compartimos, la culpabilidad debe entenderse en los siguientes términos:

“(…) la culpabilidad es generalmente definida como el ‘reproche’ por la comisión de una conducta que la ley considera antijurídica y, por ello, sancionable. La apreciación del requisito de la culpabilidad implica acreditar que el sujeto es imputable. Esta circunstancia viene determinada por la concurrencia de dolo o culpa (o imprudencia) de quien comete la infracción y la inexistencia de una causa de inexigibilidad”.

A partir de los elementos reseñados, diremos que la Infracción Administrativa es aquella acción (u omisión) que la ley ha declarado como tal por ser causante de un hecho que agrede un orden (físico, social, económico o moral) que el ordenamiento jurídico considera digno de esta protección⁵⁰, es decir, un comportamiento merecedor de Sanción por parte de una autoridad administrativa⁵¹, que se imputa a quien se le exige evitarlo⁵².

⁴⁹ GARCÍA URETA, Agustín. *Temas de Derecho Administrativo. Tomo II: Sanciones, Responsabilidad Patrimonial, Recursos, Revisión y Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Bilbao: Gomylex, 2014. Pág. 46.

⁵⁰ Parafraseado a NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2012. Pág. 195.

⁵¹ REBOLLO PUIG, Manuel y Manuel Izquierdo. “Lección 7: Derecho Administrativo Sancionador: Caracteres Generales y Garantías Materiales”. En: REBOLLO PUIG, Manuel y Diego Vera Jurado (Dir.). *Derecho Administrativo: Tomo II, Régimen Jurídico Básico y Control de la Administración*. Madrid: Tecnos. Pág. 211.

⁵² Esta es la definición material de Delito que utiliza MEINI, Iván. *Lecciones de Derecho Penal - Parte General: Teoría Jurídica del Delito*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2014. Pág. 49.

No podemos dejar de comentar el hasta hace poco carácter objetivo de la responsabilidad en la comisión de Infracciones Administrativas que establecía la LPAG en nuestro país (tras su modificación por el Decreto Legislativo No. 1029), pese a que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁵³ concluía que el principio de culpabilidad (es decir, la exigencia de dolo o culpa en la comisión de ilícitos) resultaba también aplicable al Derecho Administrativo Sancionador. Este conflicto entre la anterior regulación de la LPAG y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional fue comentado por Víctor BACA⁵⁴, de la siguiente manera:

⁵³ Según expone BACA, Víctor. “¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano”. Pág. 11-12. Disponible en: http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_responsabilidad_subjetiva_u_objetiva_en_materia_sancionadora.pdf; de la siguiente manera: “(...) es muy difícil sacar una conclusión indubitable de lo dispuesto por la LPAG, especialmente, cuando el Tribunal Constitucional ha establecido en numerosas ocasiones que ‘los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del Derecho Penal, sino también en el Derecho Administrativo Sancionador’ (por todas, véanse las sentencias recaídas en los Exp. 2050-2002-AA/TC, y 2192-2004-AA/TC). Sin embargo, la declaración del Tribunal Constitucional no va más allá, por lo que tampoco está claro el alcance de esta exigencia de culpabilidad, en realidad le corresponderá a la jurisprudencia y a la doctrina llenar este vacío, no cubierto por las normas vigentes (...) al remitirse la STC recaída en el Exp. 2868-2004-AA/TC al principio de culpabilidad como es definitivo por la STC recaída en el Exp. 0010-2002-AI/TC, y referirse ésta a la culpabilidad como exigencia de dolo o culpa, cabría interpretar que el TC se ha pronunciado en contra de la admisibilidad de las infracciones objetivas, también en el Derecho Administrativo (al menos cuando se afecte o se ponga en peligro determinado bien jurídico, según el texto de la sentencia). En consecuencia, así es como deberían interpretarse sus numerosas referencias a la “culpabilidad” como uno de los principios del Derecho Administrativo Sancionador”.

⁵⁴ BACA, Víctor. “¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano”. Pág. 11-12. Disponible en: http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_responsabilidad_subjetiva_u_objetiva_en_materia_sancionadora.pdf

“(…) la LPAG parece haber tomado partido a favor de una responsabilidad estrictamente objetiva. Esta conclusión se puede deducir de lo dispuesto por el artículo 230.8 de la LPAG, que sólo exige la culpabilidad como principio de personalidad de las infracciones y de responsabilidad por el hecho (lo que denomina como ‘causalidad’), no exigiendo en ningún lugar el dolo o culpa como requisito para castigar(…) [y de lo dispuesto por el artículo 230.3 de la LPAG] que considera a la existencia o no de la intencionalidad en la conducta del infractor como un factor a tomar en cuenta al momento de determinar la sanción, lo que la excluiría como elemento de la infracción”.

Lo cierto es que, tras la dación del Decreto Legislativo No. 1272 del 21 de diciembre del 2016 que modificó diversos artículos de la LPAG, esta discusión quedó zanjada, pues se ha previsto expresamente que la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo ley en contrario, según se aprecia a continuación:

“Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

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

(Énfasis y subrayado agregados).

Definitivamente, creemos positiva la modificación de responsabilidad (de objetiva a subjetiva) en la LPAG, pues le otorga coherencia a nuestro ordenamiento el hecho

que tanto los Delitos como las Infracciones Administrativas (ambas figuras idénticas en cuanto a elementos que la constituyen: acción típica, antijurídica y culpable) se encuentren sujetas a la culpabilidad. Más aún cuando la principal consecuencia jurídica que recae ante la comisión de Infracciones Administrativas, la Sanción Administrativa, constituye el acto más aflictivo por antonomasia -expresión concreta del *Ius Puniendi* del Estado- (como veremos más adelante) que sólo debe ser impuesto por la Administración Pública cuando cuente con un concluyente grado de certeza que necesariamente será proveído luego de un procedimiento administrativo dotado de las garantías necesarias.

3. **Causales eximentes de responsabilidad**

Precisamente, para darle contenido a este viraje hacia la responsabilidad subjetiva el artículo 236-A de la LPAG ha incorporado los siguientes supuestos eximentes y atenuantes de responsabilidad:

“Artículo 236-A.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.*
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.*
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.*

d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.

e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa e ilegal.

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235.

2.- Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito.

En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.

b) Otros que se establezcan por norma especial.”

En este apartado comentaremos los supuestos eximentes de responsabilidad, en tanto que los atenuantes resultan meridianamente claros. Si bien el artículo citado enumera 6 literales, en realidad contiene 7 supuestos (2 de ellos contenidos en el literal 1.b), dejando de lado -llamativamente- algunos supuestos que la doctrina penal y administrativa sancionadora también contempla como el “estado de necesidad” y el “ejercicio legítimo de un derecho”.

En las siguientes líneas pasamos a desarrollar cada uno de los supuestos eximentes incorporados:

A. El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada

Este supuesto menciona que el caso fortuito o fuerza mayor debe ser “debidamente comprobado”. Definitivamente creemos que no se refiere a que una autoridad administrativa (distinta a la que lleva el procedimiento sancionador) o jurisdiccional deba certificar necesariamente el caso fortuito o fuerza mayor, sino que la autoridad que sigue el expediente sancionador deberá ser incisiva en reunir y valorar todos los elementos de juicio que le generen la debida convicción para concluir que la conducta del imputado fue producto del caso fortuito o fuerza mayor.

En base a lo anterior, corresponde definir -desde una visión del derecho administrativo- al caso fortuito y fuerza mayor⁵⁵. Para tales efectos, recurriremos a Ignacio PEMA⁵⁶, para quien el caso fortuito es *“todo accidente que interrumpe el nexo causal entre la acción y el resultado, cuando además no ha existido negligencia imputable al agente”*. Los alcances de esta definición los precisa el profesor Tomás CANO⁵⁷ al recurrir a la uniforme doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo Español: son dos los elementos que constituyen la definición del caso fortuito *“por un lado, el elemento objetivo*

⁵⁵ Dejando de lado la discusión poco práctica respecto de las diferencias entre el caso fortuito y la fuerza mayor, para efectos del presente trabajo asumiremos que ambas figuras circunscriben a los mismos supuestos y, por tanto, resultan sinónimos.

⁵⁶ PEMA GAVIN, Ignacio. *El sistema sancionador español: hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*. Barcelona: Cedecs Editorial, 2000. Pág. 300.

⁵⁷ CANO, Tomás. *Las Sanciones de Tráfico*. Navarra: Thomson Reuters - Aranzadi, 2011. Pág. 300-301.

constituido por la producción del hecho 'por mero accidente' y, por otro, el subjetivo, que implica que el resultado dañoso no sea achacable al agente a título de dolo ni al de culpa. Exime, pues, de responsabilidad, lo imprevisible, o lo que siendo previsible es inevitable”.

Vale citar la importante opinión del profesor Manuel REBOLLO PUIG⁵⁸ respecto a este eximente, para quien el caso fortuito y la fuerza mayor se ligan a la exigencia de dolo y culpa, así como con el deber de diligencia o cuidado, según se aprecia en la siguiente cita:

“(...) toda producción de un resultado típico que no se deba, al menos, a un comportamiento culposo o imprudente debe considerarse como fortuito y, en consecuencia, excluirse de lo sancionadoramente relevante. En definitiva, el caso fortuito y la fuerza mayor se conecta con la exigencia de dolo y culpa y, fundamentalmente, con esa idea del deber de diligencia o cuidado (...) y, en particular con dos elementos que, junto a otros, lo conforman: el deber de prever y el deber de actuar en su vertiente de evitar resultados lesivos.”

Como señala el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia del 24 de diciembre del 2001 (sección cuarta, rec 1178/1996), se requiere que en la

⁵⁸ REBOLLO PUIG, Manuel, Manuel Izquierdo Carrasco y otros. *Derecho Administrativo Sancionador. Colección El Derecho Administrativo en la Jurisprudencia*. Valladolid: Lex Nova, 2010. Pág. 320.

fuerza mayor concurren dos requisitos⁵⁹: **(i)** que el incumplimiento obedezca causalmente a una circunstancia anormal, ajena al operador y a los riesgos comerciales normalmente asumidos, cuyas consecuencias no aparezcan como inevitables o solo susceptibles de ser evitadas al precio de sacrificios excesivos; y, **(ii)** que se haya procedido con la diligencia razonable para evitar las consecuencias de la fuerza mayor o para paliarlas en lo posible.

Para ejemplificar lo dicho, recurriremos a la sentencia del 30 de junio del 2004 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid⁶⁰, a través del cual se expone un caso en el que el Tribunal no acoge el fundamento de “fuerza mayor” del imputado, pues el hecho dañoso pudo haber sido evitado:

“(…) es fuerza mayor todo acaecimiento imprevisible o que, previsto, fuera inevitable. Por ello, a pesar de que fue un suceso natural el hecho de que se produjeran lluvias de una intensidad superior a lo habitual [lo que provocó que las balsas de contención de una explotación de áridos se saturasen, provocando arrastres de arcilla con grave incidencia en el dominio público hidráulico], no era bastante para calificar el suceso de imprevisible y, en todo caso, previsto, desde luego hubiera sido evitable (…)”

⁵⁹ Referencia tomada de REBOLLO PUIG, Manuel, Manuel Izquierdo Carrasco y otros. *Derecho Administrativo Sancionador. Colección El Derecho Administrativo en la Jurisprudencia*. Valladolid: Lex Nova, 2010. Pág. 321.

⁶⁰ Referencia tomada de REBOLLO PUIG, Manuel, Manuel Izquierdo Carrasco y otros. *Derecho Administrativo Sancionador. Colección El Derecho Administrativo en la Jurisprudencia*. Valladolid: Lex Nova, 2010. Pág. 321.

B. Obrar en cumplimiento de un deber legal

Si bien el artículo 236-A no menciona expresamente que el “ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo” es eximente de responsabilidad, a nivel doctrinario y jurisprudencial recibe el mismo tratamiento que el “obrar en cumplimiento de un deber legal”. Sobre lo dicho, encontramos ejemplos de los profesores Manuel GOMEZ TOMILLO e Íñigo SANZ RUBIALES⁶¹ en el ámbito del derecho de tráfico:

*“[En] lo que respecta **al cumplimiento de un deber o al ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo**, pueden surgir ejemplos en el ámbito del derecho de tráfico: el policía que infringe las normas de seguridad vial para perseguir y detener a un delincuente en fuga (incluso el ejemplo es válido con un particular en los casos previstos en el artículo 490 de la LECrim, siempre y cuando se configure la detención de delincuentes en tales casos como un derecho) o el conductor de ambulancia profesional que traslada a un paciente a un centro hospitalario sin respetar preferencias de paso, etc.”*

(Énfasis y subrayado agregados).

Lo mismo ocurre en nuestro Código Penal, el artículo 20.8 de dicho cuerpo normativo establece que está exento de responsabilidad penal “*el que obra por disposición de la ley, en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de*

⁶¹ GOMEZ TOMILLO, Manuel e Íñigo Sanz Rubiales. *Derecho Administrativo Sancionador, parte general: teoría general y práctica del derecho penal administrativo*. Segunda Edición. Navarra: Thomson Reuters - Aranzadi, 2010. Pág. 452.

un derecho”. Sin embargo, el profesor Iván MEINI⁶², acertadamente, recuerda que existe una diferencia sustancial entre ambas figuras: mientras que el deber es de obligatorio cumplimiento y su inobservancia genera responsabilidad, el derecho es una potestad cuyo ejercicio no conlleva responsabilidad alguna. Es obligatorio cumplir un deber, pero es facultativo ejercer un derecho.

En efecto, los deberes (de los jueces, policías, directores de empresas públicas, ministros, funcionarios municipales, etc.) son indispensables para el funcionamiento del sistema social y del aparato estatal, para que las personas nos desarrollemos en libertad. Los derechos, por el contrario, hacen referencia a los estándares que se ha de respetar para que las personas desarrollen su personalidad en sociedad. Y si bien el respeto de un derecho y su eventual vulneración compete a toda la sociedad y no solo al titular perjudicado, la decisión de ejercerlo sí es exclusiva de su titular⁶³.

El margen de decisión que tiene el portador de un deber es muy limitado, pues la única posibilidad que el ordenamiento jurídico le ofrece para no incurrir en responsabilidad es cumplirlo y la responsabilidad por no hacerlo será normalmente de índole penal⁶⁴ (delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales contemplado en el artículo 377 del Código Penal).

⁶² MEINI, Iván. *Lecciones de Derecho Penal - Parte General: Teoría Jurídica del Delito*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2014. Pág. 347-348.

⁶³ MEINI, Iván. *Lecciones de Derecho Penal - Parte General: Teoría Jurídica del Delito*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2014. Pág. 348.

⁶⁴ MEINI, Iván. *Lecciones de Derecho Penal - Parte General: Teoría Jurídica del Delito*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2014. Pág. 348.

Naturalmente, para que se configure el eximente comentado, el deber requiere una necesaria fuente legal. Mientras el obligado se mantenga dentro de lo que le impone el deber legalmente configurado, su conducta de cumplimiento del deber quedará justificada⁶⁵.

Retomando el ejemplo dado al inicio de nuestro comentario al presente eximente: los policías que irrumpen las normas de tránsito con el objetivo de capturar a un grupo de delincuentes detectados *in fraganti*, lo hacen porque no tienen otra opción, no pueden optar entre más alternativas que cumplir con el deber asignado por el ordenamiento jurídico.

C. Ejercicio legítimo del derecho de defensa (legítima defensa)

Para entender esta figura y los requisitos que deben cumplirse para su configuración válida, debemos recurrir al artículo 20.3 del Código Penal, según el cual:

“(…) está exento de responsabilidad penal (...) 3. El que obra en defensa de bienes jurídicos propios o de terceros, siempre que concurren las circunstancias siguientes: (a) agresión ilegítima; (b) necesidad racional del medio empleado para impedir la o repelerla. Se excluye para la valoración de este requisito el criterio de proporcionalidad de medios,

⁶⁵ GARCÍA CAVERO, Percy. *Derecho Penal: Parte General*. Segunda Edición. Lima: Jurista Editores, 2012. Pág. 607.

considerándose en su lugar, entre otras circunstancias, la intensidad y peligrosidad de la agresión, la forma de proceder del agresor y los medios de que se disponga para la defensa⁶⁶; y (c) falta de provocación suficiente de quien hace la defensa.”

Según puede apreciarse, la legítima defensa es una causa de exclusión del injusto que faculta a impedir o repelar agresiones ilícitas contra uno mismo o contra terceros. En palabras del profesor Iván MEINI⁶⁷:

“(…) la idea sobre la cual se erige la legítima defensa es el derecho que todos tenemos de que se respete nuestra libertad de acción: la agresión que se sufre es una intromisión no autorizada en el ámbito de libertad de actuación que el ordenamiento jurídico protege; por lo que, si la agresión es ilegítima, resulta obvio que el afectado pueda desplegar comportamientos lícitos para revertir la situación”.

⁶⁶ Sin perjuicio de la necesidad racional del medio empleado para impedir o repeler la agresión ilegítima, el profesor GARCÍA CAVERO, Percy. *Derecho Penal: Parte General*. Segunda Edición. Lima: Jurista Editores, 2012. Pág. 655-656; comenta que: *“pese al carácter antijurídico del exceso en la legítima defensa, el ordenamiento jurídico entiende que no se le puede exigir a una persona sometida a las circunstancias de una agresión ilegítima que realice una ponderación exacta de la racionalidad y oportunidad de su defensa. En este orden de ideas, si el exceso en la legítima defensa se debe a un estado pasional asténico (ofuscación, miedo, temor) que suscita la agresión ilegítima, no cabrá afirmar un injusto culpable. Al agredido no se le puede reprochar haberse excedido en su acto de defensa, sino que cabrá que la víctima asuma como riesgo de la vida el exceso en los estados generados por su conducta responsable.”*

⁶⁷ MEINI, Iván. *Lecciones de Derecho Penal - Parte General: Teoría Jurídica del Delito*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2014. Pág. 337.

En el mismo sentido comenta el profesor penalista Percy GARCÍA CAVERO⁶⁸:

“La legítima defensa supone dos actos de organización. Por un lado, el acto de organización del agresor y, por otro de organización de defensa. Este último acto de organización constituye, a su vez, una actio dúplex; en la medida que puede verse como una afectación al agresor, pero también, y fundamentalmente, como un acto de defensa de intereses penalmente relevante. Si bien el acto de defensa constituye una agresión a una persona, el defensor no está obligado a reconocer al agresor como ciudadano, pues la agresión ilegítima de este último implicó una negación de las relaciones de mutuo reconocimiento de la personalidad entre ambos.”

Así, existen dos modalidades de legítima defensa en el ámbito del Derecho Penal, pero que perfectamente serían aplicables al Administrativo Sancionador: por un lado, la “legítima defensa propia”, en donde el agredido es quien se defiende; y, por otro, la “legítima defensa de terceros”, en la cual se defiende bienes de un tercero (por ejemplo, un peatón que ve a dos adolescentes asaltar a unos ancianos, puede intervenir en legítima defensa de terceros). El sustento teórico en ambos casos de legítima defensa es el derecho que tenemos los ciudadanos de reivindicar la licitud sobre la ilicitud y de ponernos del lado del derecho ante situaciones que lo amenazan⁶⁹.

⁶⁸ GARCÍA CAVERO, Percy. *Derecho Penal: Parte General*. Segunda Edición. Lima: Jurista Editores, 2012. Pág. 583-584.

⁶⁹ MEINI, Iván. *Lecciones de Derecho Penal - Parte General: Teoría Jurídica del Delito*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2014. Pág. 338.

Ahora bien, concretizando este eximente en el ámbito Administrativo Sancionador, se hace un poco difícil pensar en ejemplos concretos, aunque definitivamente en la amplitud de materias reguladas en nuestro país de seguro ocurren diversos casos prácticos de este eximente. Por lo pronto, haremos referencia a dos: **(i)** un conductor que en su intento de llegar rápidamente a ayudar a alguien que está siendo atacado ilícitamente, transgrede con su vehículo los límites de velocidad establecidos, y **(ii)** la persona que mata a un animal de una especie protegida que ataca a quien se defiende, aunque en este último supuesto, de acuerdo a Manuel GOMEZ TOMILLO e Íñigo SANZ RUBIALES⁷⁰, nos encontraríamos -en estricto- ante un ejemplo de estado de necesidad, pues la legítima defensa requiere de la necesidad de una agresión ilegítima, conceptuada esta última como antijurídica; evidentemente, un animal no actúa de tal manera.

D. Incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción

Lo particular de este eximente es que exige que la incapacidad mental sea comprobada por la “*autoridad competente*”. Entendemos que ello se refiere a que esta incapacidad debe ser corroborada por médicos certificadores, de acuerdo a los lineamientos contenidos en la Ley No. 29973, Ley General de la

⁷⁰ GOMEZ TOMILLO, Manuel e Íñigo Sanz Rubiales. *Derecho Administrativo Sancionador, parte general: teoría general y práctica del derecho penal administrativo*. Segunda Edición. Navarra: Thomson Reuters - Aranzadi, 2010. Pág. 449-450.

Persona con Discapacidad, y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo No. 002-2014-MIMP.

Ante ello, surge de forma legítima la siguiente duda: ¿El imputado debe contar con la certificación de incapacidad mental necesariamente antes de cometer la supuesta Infracción o es posible que pueda contar con ella de forma posterior? la respuesta, naturalmente, sería la siguiente: es posible que el imputado (a través de su tutor o curador) acredite que presenta la incapacidad mental con la presentación de un certificado de fecha posterior al momento de ocurrida la conducta atribuida como Infracción, en tanto que, evidentemente, dicho certificado es declarativo y no constitutivo de la incapacidad mental.

Si bien no lo menciona expresamente, se entiende que en este mismo supuesto se encuentran los menores de edad, en la medida que por aplicación *mutatis mutandi* del Código Penal (artículo 20.2: “*está exento de responsabilidad penal: el menor de 18 años*”), también serían inimputables de responsabilidad administrativa sancionadora.

Es importante mencionar que este supuesto no sólo menciona que la incapacidad mental debe ser acreditada por la autoridad competente, sino que además dicha incapacidad debe “*afectar la aptitud para entender la infracción*”. Para comprender esta exigencia, recurrimos a la siguiente cita jurisprudencial

del Tribunal Supremo Español -Sala 2- (sentencia del 9 de diciembre de 1997 - RJ 1997, 8741)⁷¹:

*“(...) la fórmula de la imputabilidad o capacidad de culpabilidad, se compone de dos elementos: uno biológico y otro normativo, de tal manera que no sólo se requiere una determinada enfermedad mental sino que ésta impida al autor comprender la antijuricidad y comportarse de acuerdo con esta comprensión. En ese sentido, es claro que **las depresiones padecidas por el recurrente no le han impedido por sí mismas conocer el Derecho y comportarse de acuerdo con él**, ya que (...) se puso de manifiesto que conocía la antijuricidad y que podía orientar su comportamiento respecto de esa antijuricidad.”*

(Énfasis y subrayado agregados).

A partir de ello, es claro que no cualquier tipo de afectación o incapacidad mental puede ser eximente de responsabilidad, por lo que dependerá mucho de los alcances y detalle que contenga o que pueda desprenderse razonablemente de la certificación emitida por el médico certificador correspondiente.

E. La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones

⁷¹ GOMEZ TOMILLO, Manuel e Iñigo Sanz Rubiales. *Derecho Administrativo Sancionador, parte general: teoría general y práctica del derecho penal administrativo*. Segunda Edición. Navarra: Thomson Reuters - Aranzadi, 2010. Pág. 483.

En el ámbito penal, el artículo 20.9 del Código Penal establece que quedará exento de responsabilidad el que actúa por una orden obligatoria de autoridad competente, expedida en el ejercicio de sus funciones. Queda claro que en el ámbito administrativo sancionador ocurre lo mismo: la ejecución de la orden debe llevar a un hecho antijurídico, pues, de lo contrario, no cabría plantear una situación de justificación en relación con la actuación del subordinado o destinatario de la orden⁷².

Dentro del Derecho Administrativo, además del supuesto del deber de obediencia de un funcionario a su superior (derecho disciplinario) y el de todo ciudadano a la autoridad, existe el deber de obedecer las órdenes administrativas de carácter sectorial (sanidad, aguas, consumidores, urbanística, etc.) que la Administración puede imponer en el ejercicio de sus competencias⁷³.

En ese sentido, cabe admitir sin mayores problemas la posible concurrencia de una causa de justificación en los supuestos de cumplimiento de una orden lícita, para lo cual calza perfectamente el ejemplo en el que un policía de tránsito desvía la circulación por una calle con sentido contrario. En estricto, se trata pues de una orden lícita ya que Reglamento Nacional de Tránsito⁷⁴ habilita a

⁷² GARCÍA CAVERO, Percy. *Derecho Penal: Parte General*. Segunda Edición. Lima: Jurista Editores, 2012. Pág. 611.

⁷³ PEMAN GAVIN, Ignacio. *El sistema sancionador español: hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*. Barcelona: Cedecs Editorial, 2000. Pág. 251.

⁷⁴ Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo No. 016-2009-MTC, que en su artículo 121º establece lo siguiente:

dichos agentes a darlas. En consecuencia, si uno de los vehículos desviados en virtud de dicha orden fuese sujeto a una Papeleta de Infracción por otro policía de tránsito se aplicaría esta causa de justificación.

Sin embargo, no podemos desconocer que es totalmente posible que se realice una conducta infractora en cumplimiento de una orden ilícita. Para ello, sirve el ejemplo expuesto en el párrafo anterior, aunque asumiendo que la orden de desvío vehicular fue dada por un sereno municipal que carece de competencia para estos efectos. Así, bajo dicho supuesto, *“cabría entender que la infracción consistente en circular por una calle en dirección prohibida, no era antijurídica por cuanto la orden habría sido recibida bajo una efectiva apariencia de legalidad”*⁷⁵.

Por ello, no parece razonable que la Administración pueda sancionar aquellas acciones que el administrado lleve a cabo en ejecución de una orden antijurídica impuesta por la propia Administración, a menos de que la ilicitud de la orden dada tuviese un carácter radical y/o patente.

“Artículo 121.- Normas para preservar seguridad vial, medio ambiente y fluidez de la circulación.

La Autoridad competente a fin de preservar la seguridad vial, el medio ambiente y la fluidez de la circulación, puede fijar en zona urbana, dando preferencia al transporte público de pasajeros y procurando su desarrollo; lo siguiente:

(...)

b) Sentidos de tránsito diferenciados o exclusivos para una vía determinada en diferentes horarios o fechas y producir los desvíos pertinentes.”

(Subrayado agregado)

⁷⁵ PEMAN GAVIN, Ignacio. *El sistema sancionador español: hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*. Barcelona: Cedecs Editorial, 2000. Pág. 254-255.

F. Error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa e ilegal (confianza legítima)

Este supuesto eximente está ligado necesariamente al principio de protección de la confianza legítima. Así, dentro de la teoría del error, puede ocurrir que sea la propia Administración la que induzca a error al particular ya sea por haber facilitado una información equivocada, por haber dictado unos actos administrativos generados por confusión o quizá, incluso, por su simple inactividad.

Para entender la ligazón con el principio de protección a la confianza legítima y los requisitos esenciales que deben cumplirse para invocarlo, citamos la sentencia del 14 de febrero del 2006 (sección tercera rec. 4628/2003) del Tribunal Supremo Español⁷⁶, que requiere que:

- (i) La convicción del particular beneficiado se base en signos externos de la Administración suficientemente concluyentes.

- (ii) En cualquier caso, se examinen todas las circunstancias concurrentes. Por ejemplo, si se comprueba que el sancionado conocía la ilicitud de su conducta o que debía conocerla (extensión del deber de diligencia), los tribunales deben rechazar la existencia de una confianza legítima

⁷⁶ Referencia jurisprudencial tomada de REBOLLO PUIG, Manuel, Manuel Izquierdo Carrasco y otros. *Derecho Administrativo Sancionador. Colección El Derecho Administrativo en la Jurisprudencia*. Valladolid: Lex Nova, 2010. Pág. 346.

exculpante o, lo que es lo mismo, de un error invencible, a pesar de apreciar ciertas actuaciones administrativas generadoras de confusión.

De acuerdo con el profesor Ignacio PEMAN⁷⁷, los supuestos en los que se concretaría este eximente se pueden agrupar, a grandes rasgos, en dos:

(i) Cuando existen diversas competencias concurrentes sobre una misma situación:

La especial complejidad que para el administrado entraña la concurrencia competencial de las diferentes Administraciones Públicas sobre una misma realidad, puede tener efectos concretos en este campo, ya que puede dar lugar, en determinadas circunstancias, a una actuación antijurídica del administrado, pero en la creencia de estar actuando conforme a Derecho. Por ejemplo, si el ANA, DICAPI o la Marina de Guerra (en general, aquella autoridad competente en materia de policía del dominio público hídrico) sanciona al titular de una actividad de hotelería por la construcción de determinada instalación en una zona reservada sin la autorización sectorial de parte de dicha autoridad, pese a contar con la autorización de la Municipalidad Distrital, es posible argumentar este eximente de responsabilidad.

⁷⁷ PEMAN GAVIN, Ignacio. *El sistema sancionador español: hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*. Barcelona: Cedecs Editorial, 2000. Pág. 327.

En un caso similar al expuesto, el Tribunal Supremo Español anuló una Sanción tras haberse probado que un hotel contaba con autorización municipal hacía diez años, “*sin que a tenor de los antecedentes que obran en los archivos municipales se haya registrado hasta el pasado mes de enero una oposición*”, lo que hizo, a entender del Tribunal Supremo, que el administrado hubiera actuado “*bajo la creencia de estar respaldado por una autorización válida que le habilitaba a ocupar los terrenos de la playa por los que es sancionado*”, concluyendo así con la ausencia del elemento culpable en la conducta⁷⁸.

(ii) Cuando un precedente administrativo (en sentido lato) genera un error exculpante⁷⁹:

Una segunda manifestación del “error” exculpatorio puede encontrarse en la contradictoria actuación de una misma Administración a lo largo del tiempo, en los casos en que haya podido crear en el particular una falsa creencia sobre la antijuricidad de su acción.

⁷⁸ PEMAN GAVIN, Ignacio. *El sistema sancionador español: hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*. Barcelona: Cedecs Editorial, 2000. Pág. 327.

⁷⁹ Para efectos del presente trabajo, asumimos como precedente administrativo a cualquier pronunciamiento administrativo (conforme con el ordenamiento jurídico) a través del cual se sientan criterios sobre la legislación aplicable. Sin embargo, recomendamos revisar el trabajo realizado por el profesor CAIRAMPOMA ARROYO, Alberto. “La regulación de los precedentes administrativos en el ordenamiento jurídico peruano”. En: *Revista de Derecho PUCP*. Edición No. 73. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Pág. 483-504; a través del cual desarrolla la distinción entre precedente administrativo (En estricto), la costumbre, la practica administrativa y la jurisprudencia administrativa.

El precedente administrativo, de acuerdo con su formulación tradicional, se fundamenta en la legítima expectativa creada sobre el administrado de que en una determinada materia o supuesto los efectos jurídicos de su actuación serán los que se han producido en situaciones anteriores⁸⁰.

El alcance que se ha otorgado al precedente administrativo es limitativo, ya que tanto la doctrina como el Tribunal Supremo Español han limitado su fuerza vinculante en los casos en que tal precedente haya sido lícito o ajustado al ordenamiento jurídico o, en todo caso, cuando su licitud o antijuricidad se circunscriba dentro de un contexto susceptible de interpretación; pero, en ningún caso el precedente antijurídico puede hacer lícita una actuación similar posterior, menos aún cabe configurar un derecho a partir de él.

Así, cuando el precedente administrativo se refiere a situaciones producidas en relación con terceros, este mismo planteamiento se ha formulado a través del contenido del principio de igualdad en unos términos similares. En este sentido, se ha señalado -insistentemente- que el principio de igualdad en la ilegalidad no sería aplicable, aunque lo cierto es que este principio puede matizarse cuando tal ilegalidad puede resultar dudosa⁸¹.

⁸⁰ PEMAN GAVIN, Ignacio. *El sistema sancionador español: hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*. Barcelona: Cedecs Editorial, 2000. Pág. 329.

⁸¹ PEMAN GAVIN, Ignacio. *El sistema sancionador español: hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*. Barcelona: Cedecs Editorial, 2000. Pág. 330.

Ejemplo de lo dicho puede encontrarse en la sentencia de 12 de noviembre de 1991 (Ar. 8667) del Tribunal Supremo Español, a través de la cual examina una denegación de licencia de funcionamiento de una carpintería. El particular alegaba que la actividad llevaba varios años, ante la permisividad implícita del ayuntamiento [Municipalidad], y la existencia de otras industrias análogas a la suya en la zona. Respecto de lo primero el Tribunal Supremo indicó que no existía posibilidad de derechos adquiridos. Y, en relación con lo segundo, señaló que *“tampoco es relevante la presencia de otras industrias análogas en la zona, pues la equiparación en la igualdad, que al amparo del art. 14 CE se postula, ha de ser necesariamente dentro de la legalidad pero nunca en la ilegalidad, conforme se establece en reiterada doctrina del Tribunal Constitucional”*.

No obstante, cuando la licitud o ilicitud del referente comparativo no resulta clara, dicho Tribunal ha modulado su propia doctrina, según se aprecia en la sentencia del 17 de julio de 1991 (Ar. 6347), que con motivo de unas obras de cerramiento sin licencia señaló, ante la existencia de otras situaciones análogas, que *“la escasa funcionalidad de la costumbre en el campo del Derecho Administrativo se ve compensada por la eficacia que se atribuye al precedente que puede alcanzar fuerza vinculante en atención a las exigencias del principio de igualdad”*, afirmando posteriormente que *“la equiparación en la igualdad sólo opera dentro de la legalidad, pero cuando ésta presente lagunas, oscuridades o imprecisiones que suscitan dudas, las actuaciones anteriores de la*

*Administraciones han de alcanzar fuerza vinculante por virtud de las consecuencias del principio de igualdad.*⁸²

G. Subsanación voluntaria con anterioridad a la Notificación de Cargos⁸³

Este supuesto de eximente de responsabilidad resulta claro: en caso el administrado subsane de forma voluntaria la Infracción o la conducta que aparentemente constituye una Infracción (para ello debe tener la suficiente convicción de tal potencialidad) previo a la Notificación de Cargos (acto que, recordemos, es el que inicia el procedimiento administrativo sancionador), se le eximiría de responsabilidad. En tal sentido, cabe mencionar los siguientes casos en los que podría aplicarse este eximente:

- (i) Cuando el administrado subsane su conducta en el marco de una recomendación o mandato dictado por la Administración, tras un procedimiento de inspección, supervisión o fiscalización.
- (ii) Cuando el administrado subsane por propia voluntad y sin que la Administración haya advertido la calidad infractora de su conducta. En dicho caso, el administrado es plenamente consciente de que su conducta constituye una Infracción (o potencialmente lo sería).

⁸² PEMAN GAVIN, Ignacio. *El sistema sancionador español: hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*. Barcelona: Cedecs Editorial, 2000. Pág. 330.

⁸³ Previo a la dación del Decreto Legislativo No. 1272, este supuesto era un atenuante, no eximente de responsabilidad.

Vale mencionar que en el Derecho Penal encontramos un interesante antecedente sobre este eximente en materia de delitos tributarios. En efecto, el artículo 189° del Código Tributario dispone un supuesto de renuncia a la persecución penal, a saber *“no procede el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, ni la formulación de denuncia penal por delito tributario por parte del Órgano Administrador del Tributo cuando se regularice la situación tributaria”*.

En estos casos, como señala José REAÑO PESCHIERA⁸⁴:

“(…) para que la regularización despliegue sus efectos liberatorios, el autor de la defraudación tributaria deberá pagar la totalidad de la deuda tributaria o devolver el íntegro del beneficio tributario obtenido ilegalmente, así como deberá regularizar su situación tributaria antes que se inicie la correspondiente investigación fiscal o antes que el órgano administrador del tributo notifique cualquier requerimiento en relación con el tributo y período en que fue realizada la conducta ilícita.”

4. Clasificación de Infracciones Administrativas

Las Infracciones Administrativas pueden clasificarse partiendo de distintos criterios. Para efectos del presente trabajo, las clasificaremos, de un lado, en cuanto a la acción y, de otro, en cuanto a sus efectos.

⁸⁴ REAÑO PESCHIERA, José. *Curso de Derecho Penal Económico: Material Auto-Instructivo*. Lima: Academia de la Magistratura, 2014. Pág. 89.

A. Clasificación por acción

a. Infracciones por Acción

Son aquellas que prohíben comportamientos activos, positivos, dolosos o culposos (i.e matar, lesionar, adelantar vehículos en determinadas circunstancias, falsear la competencia, etc.). Habitualmente, se tratan de Infracciones cometidas por personas físicas, hay un movimiento o manifestación corporal, que demostrablemente causa un resultado en el mundo exterior; se trata de un factor que desencadena un cúmulo de acontecimientos exteriores, sensoriales perceptibles⁸⁵.

b. Infracciones por Omisión

Son aquellas previstas ante incumplimientos de mandatos de acción, donde el Derecho prescribe llevar a cabo un determinado comportamiento positivo y de cuya inejecución también se derivan consecuencias punitivas.

En el Derecho Administrativo Sancionador, las Infracciones por Omisión poseen una importancia análoga a las Infracciones por Acción. Basta con echar un vistazo a los catálogos de Infracciones de las leyes para comprender que un

⁸⁵ GOMEZ TOMILLO, Manuel e Iñigo Sanz Rubiales. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: teoría general y práctica del derecho penal administrativo*. Segunda Edición. Navarra: Thomson Reuters - Aranzadi. Pág. 95.

amplísimo porcentaje de estas consisten en la inejecución de una acción legalmente preceptuada⁸⁶.

B. Clasificación por producción de efectos

a. Infracciones Instantáneas

Son aquellas que se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La Infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determine la creación de una situación antijurídica duradera⁸⁷. Un ejemplo de lo anterior sería, en el ámbito del

⁸⁶ GOMEZ TOMILLO, Manuel e Iñigo Sanz Rubiales. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: teoría general y práctica del derecho penal administrativo*. Segunda Edición. Navarra: Thomson Reuters - Aranzadi. Pág. 95-96.

⁸⁷ DE PALMA DEL TESO, Ángeles. "Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción". En: *Revista Española de Derecho Administrativo*. Edición No. 112. Madrid: Civitas, 2001. Pág. 556-557. También puede verse a DANÓS, Jorge. "La prescripción de las infracciones, de la ejecución de las sanciones y la caducidad (perención) del procedimiento administrativo sancionador". En: *XII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Volumen I*. Lima: Adrus Editores, 2013. Pág. 707. En el mismo sentido BACA, Víctor. "la prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (en especial, análisis de los supuestos de infracciones permanentes y continuadas)". En: *Derecho y Sociedad*, Número 37º, Lima, Pág. 268. Lo mismo es desarrollado por DE DIEGO, Alfredo. *Prescripción y caducidad en el Derecho Administrativo Sancionador*. Segunda Edición. Barcelona: Bosh, 2009. Pág. 77. También puede consultarse a GARCÍA URETA, Agustín. *Tema de Derecho Administrativo. Tomo II: Sanciones, Responsabilidad Patrimonial, Recursos, Revisión y Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Bilbao: Gomylex, 2014. Pág. 64. Sobre lo mismo, GALLARDO

Patrimonio Cultural, la infracción consistente en “introducir al Perú un bien cultural de otro país, sin autorización”⁸⁸.

b. Infracciones Permanentes

Son aquellas que se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad del autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo y se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica⁸⁹.

CASTILLO, María. *Los principios de la potestad sancionadora: Teoría y Práctica*. Madrid: lustel, 2008. Pág. 237-238.

⁸⁸ Infracción tipificada bajo el código d) del Anexo D del “Reglamento de Sanciones Administrativas por Infracciones en contra del Patrimonio Cultural de la Nación”, aprobado por Resolución Directoral No. 00005-2016-DCS-DGDP-VMPCIC/MC.

⁸⁹ DE PALMA DEL TESO, Ángeles. “Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción”. En: *Revista Española de Derecho Administrativo*. Edición No. 112. Madrid: Civitas, 2001. Pág. 557. También puede verse a DANÓS, Jorge. “La prescripción de las infracciones, de la ejecución de las sanciones y la caducidad (perención) del procedimiento administrativo sancionador”. En: *XII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Volumen I*. Lima: Adrus Editores, 2013. Pág. 708. En el mismo sentido BACA, Víctor. “la prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (en especial, análisis de los supuestos de infracciones permanentes y continuadas)”. En: *Derecho y Sociedad*, Número 37°, Lima. Pág. 268. Lo mismo es desarrollado por DE DIEGO, Alfredo. *Prescripción y caducidad en el Derecho Administrativo Sancionador*. Segunda Edición. Barcelona: Bosh, 2009. Pág. 78. También puede consultarse a GARCÍA URETA, Agustín. *Tema de Derecho Administrativo. Tomo II: Sanciones, Responsabilidad Patrimonial, Recursos, Revisión y Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Bilbao: Gomylex, 2014. Pág. 65. Sobre lo mismo, GALLARDO CASTILLO, María. *Los principios de la potestad sancionadora: Teoría y Práctica*. Madrid: lustel, 2008. Pág. 238-240.

c. **Infracciones de Estado**⁹⁰

Son aquellas que se caracterizan porque el tipo normativo sólo describe la producción de un estado antijurídico, pero no su mantenimiento. La Infracción también crea un estado antijurídico duradero -como las permanentes- pero, en este caso, la Infracción se consuma cuando se produce la situación antijurídica⁹¹.

En la práctica surgen diversas complicaciones para distinguir entre Infracciones Permanentes e Infracciones de Estado. Un buen ejemplo para diferenciarlas nos lo brinda Ángeles DE PALMA⁹², al mencionar que:

⁹⁰ La regulación actual de la LPAG (artículo 233.2), denomina a estas infracciones como “instantáneas de efectos permanentes”.

⁹¹ DE PALMA DEL TESO, Ángeles. “Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción”. En: *Revista Española de Derecho Administrativo*. Edición No. 112. Madrid: Civitas, 2001. Pág. 558. También puede verse a DANÓS, Jorge. “La prescripción de las infracciones, de la ejecución de las sanciones y la caducidad (perención) del procedimiento administrativo sancionador”. En: *XII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Volumen I*. Lima: Adrus Editores, 2013. Pág. 707. En el mismo sentido BACA, Víctor. “la prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (en especial, análisis de los supuestos de infracciones permanentes y continuadas). En: *Derecho y Sociedad*, Número 37°, Lima. Pág. 268. Lo mismo es desarrollado por DE DIEGO, Alfredo. *Prescripción y caducidad en el Derecho Administrativo Sancionador*. Segunda Edición. Barcelona: Bosh, 2009. Pág. 80. Sobre lo mismo, GALLARDO CASTILLO, María. *Los principios de la potestad sancionadora: Teoría y Práctica*. Madrid: Iustel, 2008. Pág. 238-240.

⁹² DE PALMA DEL TESO, Ángeles. “Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos:

“(…) estamos ante una infracción de estado, cuando la norma tipifica como ilícito ‘la instalación’ sin autorización, describiendo pues, la producción de un estado antijurídico y no su mantenimiento; en cambio, será infracción permanente cuando la norma contemple “la utilización de frecuencias radioeléctricas sin autorización”, que como vemos, implica que el ilícito se sigue consumando hasta el momento en que se abandona la situación antijurídica”.

d. Infracciones Continuadas

Estas Infracciones constituyen una construcción que tiene por objeto evitar reconocer que concurren varios hechos típicos constitutivos de otras tantas Infracciones cuando existe unidad objetiva (la lesión de un mismo bien jurídico aunque hubiera sido producido por distintas acciones) y/o subjetiva (un mismo hecho típico pero distintos sujetos pasivos) que permite ver a distintos actos, por sí solos ilícitos, como parte de un proceso continuado unitario⁹³.

distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción”. En: *Revista Española de Derecho Administrativo*. Edición No. 112. Madrid: Civitas, 2001. Pág. 561.

⁹³ DE PALMA DEL TESO, Ángeles. “Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción”. En: *Revista Española de Derecho Administrativo*. Edición No. 112. Madrid: Civitas, 2001. Pág. 564. También puede verse a DANÓS, Jorge. “La prescripción de las infracciones, de la ejecución de las sanciones y la caducidad (perención) del procedimiento administrativo sancionador”. En: *XII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Volumen I*. Lima: Adrus Editores, 2013. Pág. 709. En el mismo sentido BACA, Víctor. “la prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (en especial, análisis de los supuestos de

Sobre estas, el profesor Jorge DANÓS⁹⁴, lista algunos ejemplos como la comercialización de productos contraviniendo alguna regulación (venta de licores a menores de edad, venta de productos sin registro sanitario, etc.), la percepción de prestaciones a las que no se tenía derecho, con la condición de que estos hechos no se traten de actos aislados sino repetidos en el tiempo.

Especial relevancia encuentra en nuestro trabajo la clasificación de las Infracciones Administrativas en cuanto a la producción de efectos jurídicos, toda vez que a partir de aquellas se va a poder determinar la vigencia del ejercicio legítimo de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública, esto es, para la determinación de Infracciones, la prescripción que opera para tales efectos y la consiguiente aplicación de Sanciones y Medidas de Policía.

Como acertadamente menciona el profesor Diego ZEGARRA VALDIVIA⁹⁵:

infracciones permanentes y continuadas). En: *Derecho y Sociedad*, Número 37°, Lima. Pág. 269. Lo mismo es desarrollado por DE DIEGO, Alfredo. *Prescripción y caducidad en el Derecho Administrativo Sancionador*. Segunda Edición. Barcelona: Bosh, 2009. Pág. 83. También puede consultarse a GARCÍA URETA, Agustín. *Tema de Derecho Administrativo. Tomo II: Sanciones, Responsabilidad Patrimonial, Recursos, Revisión y Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Bilbao: Gomylex, 2014. Pág. 64. Sobre lo mismo, GALLARDO CASTILLO, María. *Los principios de la potestad sancionadora: Teoría y Práctica*. Madrid: lustel, 2008. Pág. 240-247.

⁹⁴ DANÓS, Jorge. "La prescripción de las infracciones, de la ejecución de las sanciones y la caducidad (perención) del procedimiento administrativo sancionador". En: *XII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Volumen I*. Lima: Adrus Editores, 2013. Pág. 709.

⁹⁵ ZEGARRA VALDIVIA, Diego. "La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley No. 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General". En: *Revista de Derecho Administrativo*. Edición No. 9. Lima: Círculo de Derecho Administrativo. Pág. 207-209.

*“En la actualidad, (...) es posible considerar que la tesis dominante [sobre la naturaleza de la prescripción] es la sustantiva, ya que supone una renuncia del Estado al derecho de castigar basada en razones de política criminal aunadas por el transcurso del tiempo, cuya incidencia es que la propia Administración **considere extinta la responsabilidad de la conducta infractora**, y por consiguiente de la sanción.*

(...)

[La prescripción] **supone la imposición al ente público del deber de abstenerse en el ejercicio de potestades y acciones tendentes al ejercicio de su derecho**”.

(Énfasis y subrayado agregados).

En tal sentido, la prescripción de las Infracciones quedaría resumida en la siguiente tabla⁹⁶:

Infracción	Prescripción
Instantánea	Desde el mismo día en que se realiza la conducta típica.

⁹⁶ En aplicación del texto vigente del artículo 233.2 de la LPAG, según el cual:

“Artículo 233º.- Prescripción

(...)

233.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de 232 infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes.”

Permanente	Desde el cese de la actividad ilegal o desde que se eliminó la situación ilícita.
de Estado (instantánea con efectos permanentes)	Desde la fecha en que se comete el hecho, independientemente de hasta cuando se extienden sus efectos.
Continuada	Desde el día que se realizó la última Infracción.

Elaboración: Propia.

Es importante incidir en el momento de prescripción de cada uno de los tipos de Infracción, pues superado el plazo correspondiente (supletoriamente, cuatro años según el artículo 233.1 de la LPAG) la Administración no podrá determinar la existencia de Infracciones (esto es, declarar que determinado sujeto es responsable por la comisión de un ilícito administrativo) y, en consecuencia, tampoco no le será posible lícitamente sancionar y/o disponer la aplicación de Medidas de Policía Administrativa⁹⁷.

⁹⁷ Comentario aparte merece el artículo 233.1 de la LPAG que, desde nuestro punto de vista, es expresión de una deficiente técnica legislativa. El artículo en cuestión menciona lo siguiente: *“la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezca las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción (...)”*.

Esta norma se presta a confusión, pues establece que *(i)* la potestad de la autoridad para determinar la existencia de Infracciones prescribe en los plazos que se fijen para tal efecto, y *(ii)* que las demás responsabilidades que la Infracción pudiera ameritar (entiéndase Medidas Correctivas, por ejemplo) pueden estar sujetas a otros plazos de prescripción. No queda del todo claro, en especial, la segunda regla comentada, ya que la prescripción regulada en este

artículo de la LPAG se refiere a la posibilidad de **determinar la producción de infracciones** (determinar responsabilidad, es decir, concluir que determinada conducta de un administrado califica o no como Infracción Administrativa).

Recordemos que la imposición de Sanciones y Medidas de Policía depende necesariamente de que la Administración **tenga la posibilidad de determinar la existencia de Infracciones Administrativas** (las Sanciones y las Medidas Correctivas serán impuestas luego de determinar la existencia de la infracción -responsabilidad de determinado administrado-, mientras que las Medidas Provisionales o Anticipadas serán impuestas antes de ello, pero durante el procedimiento respectivo, según corresponda).

Entonces, ¿Cómo resultaría posible que prescrita la potestad de la Administración para determinar la existencia de Infracciones, se pueda imponer o exigir el cumplimiento de Medidas de Policía? Es un imposible jurídico, si estas últimas son consecuencias, como se ha dicho y se demostrará más adelante, de la existencia y determinación de Infracciones Administrativas.

En consecuencia, prescrita la potestad para determinar la existencia de Infracciones, la Administración no puede imponer Sanciones ni Medidas de Policía, por lo que, para evitar que determinadas ilegalidades queden "consentidas" es importante la labor tipificación de las Infracciones (Espontáneas, Permanentes, de Estado, Continuadas), a partir de la cual se determinaría el plazo exacto y adecuado de prescripción.

CAPÍTULO II

CONSECUENCIAS JURÍDICAS APLICABLES ANTE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA: SANCIONES Y MEDIDAS DE POLICÍA

I. CONSECUENCIAS JURÍDICAS ANTE LA INFRACCIÓN: CUESTIÓN PREVIA

De acuerdo con el reconocido profesor español Jesús GONZALEZ PEREZ⁹⁸, “*los particulares al igual que la Administración y los funcionarios están obligados a cumplir las normas que integran el ordenamiento jurídico-administrativo y los actos dictados en aplicación del mismo. Cuando, contraviniendo este deber, se infringe lo dispuesto en una norma o un acto, se incurre en una transgresión jurídico-administrativo*”.

Es por ello que la ocurrencia de un Infracción Administrativa puede dar lugar a distintas consecuencias jurídicas, las que *grosso modo*, de acuerdo con Miguel CASINO^{99 100}, pueden clasificarse en dos categorías distintas: **(i)** las previstas a título de Sanción, y **(ii)** las Medidas de Policía para el restablecimiento del orden alterado, llamadas también “Medidas Correctivas”. A las citadas categorías podríamos añadir una más: **(iii)** las Medidas de Policía de carácter provisional, a las que llamaremos “Medidas Provisionales”, cuyo objetivo es servir de instrumento de aseguramiento de la eficacia de la decisión administrativa que imponga cualquiera de las dos primeras.

Estas consecuencias jurídicas, además de compartir una misma causa habilitante para su ejercicio (la existencia de una Infracción Administrativa), pertenecen a un

⁹⁸ GONZALEZ PEREZ, Jesús. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*. Cuarta Edición. Madrid: Civitas, 1991. Pág. 1247.

⁹⁹ CASINO, Miguel. “la indebida confusión entre sanciones y otras medidas administrativas de policía (comentarios a la Sentencia del 2 de febrero de 1998, Art. 2060)”. En: *REALA* 238. Edición Mayo-Agosto de 2000. Madrid: REALA. Pág. 571.

¹⁰⁰ De forma similar, puede consultarse el listado de consecuencias propuestas por PEMAN GAVIN, Ignacio. *El sistema sancionador español: hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*. Barcelona: Cedecs Editorial, 2000. Pág. 100-101.

grupo genérico de actos administrativos, por los efectos que imparten en la esfera de los administrados: los “actos de gravamen”.

Como es sabido, este tipo de actos supone una restricción del patrimonio jurídico de los particulares, esto es, tienen un efecto desventajoso o perjudicial para el destinatario, sea éste la inmisión en uno de sus derechos, la negación de una determinada ventaja o la determinación del nacimiento de una obligación a su cargo. Dentro de estos pueden identificarse a las órdenes (mandatos, que imponen una obligación positiva, y las prohibiciones, que contiene una obligación negativa o de abstención), las Sanciones, las requisas y las revocaciones¹⁰¹.

Para el tratadista español José Antonio GARCÍA-TREVIJANO¹⁰² -adoptando una posición garantista que también asumimos-, los actos de gravamen deben ser legitimados mediante actos con fuerza y rango de ley; deben ser motivados y su revocación, así como su anulación, no encuentra más límites que los derechos de terceros. Por ello, *contrario sensu*, los actos favorables, no deben requerir necesariamente una exhaustiva motivación y su retirada del ordenamiento debe estar fuertemente condicionada.

¹⁰¹ BOCANEGRA SIERRA, Raúl, citado por HUAPAYA, Ramón. “Propuesta de una nueva interpretación del concepto de Acto Administrativo contenido en la LPAG”. En: *Administración Pública, Derecho Administrativo y Regulación: Estudios y Cuestiones*. Segunda Edición. Lima: Ara Editores, 2013. Pág. 229-230. En el mismo sentido se puede consultar a MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo IV La Actividad Administrativa*. Madrid: lustel, 2011. Pág. 37; y a GARCIA TREVIJANO, José Antonio. *Los Actos Administrativos*. Madrid: Civitas, 1986. Pág. 219.

¹⁰² GARCIA TREVIJANO, José Antonio. *Los Actos Administrativos*. Madrid: Civitas, 1986. Pág. 221.

Es importante resaltar la condición de acto de gravamen que estas consecuencias jurídicas comparten, pues nuestro ordenamiento demuestra ser más tuitivo y garantista cuando se trata de aplicarlos. Por ejemplo, en la LPAG encontramos dos situaciones particulares que demuestran lo dicho: **(i)** las diferencias en cuanto a las reglas de eficacia de los actos favorables y aquellos de gravamen; los primeros surten efectos desde su emisión, en cambio los segundos, son eficaces con su notificación¹⁰³; **(ii)** la obligación de otorgar cinco (5) días hábiles para la formulación de alegatos, velando por el ejercicio del derecho a la defensa y de presunción de licitud¹⁰⁴.

Ahora bien, cada una de estas tres consecuencias jurídicas responde a distintos fines, mereciendo, en atención a éstos, la aplicación de determinados principios, presupuestos y límites para su correcta aplicación.

No obstante, como menciona el profesor Ignacio PEMAN¹⁰⁵, *“una misma medida puede ser calificada como sanción en un sector del ordenamiento y por el contrario ser excluida del orden sancionador en otro sector”*. Y es que, como se podrá apreciar a lo largo de la presente tesis, existen medidas que pueden ser utilizadas por la Administración en algunas ocasiones a título de Sanción, en otras a título de Medidas Correctivas y, en otras circunstancias, como Medidas Provisionales. Piénsese, por ejemplo, en el cierre de un local comercial, medida que puede ser perfectamente

¹⁰³ Con arreglo al artículo 16° de la LPAG.

¹⁰⁴ De conformidad con el artículo 161° numeral 161.2 de la LPAG.

¹⁰⁵ PEMAN GAVIN, Ignacio. *El sistema sancionador español: hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*. Barcelona: Cedecs Editorial, 2000. Pág. 46.

utilizada como Sanción, Medida Correctiva o Medida Provisional¹⁰⁶. De tal suerte que resulta de suma importancia que las consecuencias queden expresamente distinguidas en la tipificación realizada.

En caso ello no se llegue a cumplir o la distinción normativa de las consecuencias previstas resulte defectuosa, la Administración deberá recurrir a uno de los más importantes y universales principios del derecho enseñado por el antiguo ULPIANO¹⁰⁷ “*Natura rerum conditum est ut plura sint negocia quam vocabula*”, o mejor entendido como “*las cosas son lo que son y no lo que dicen ser*”, a fin de que pueda adoptarlas en el procedimiento sancionador, distinguiendo su finalidad y contenido, pues, caso contrario, podría viciar su actuación por violar el principio de *non bis in ídem* o la interdicción a la arbitrariedad, en supuestos en los cuales, por ejemplo, decida optar por dos medidas y ninguna de ellas busque retornar el estado anterior de las cosas y, por el contrario, sólo busque castigar. Como es lógico, hay que huir de nominalismos a la hora de calificar como Sanción a una medida que adopte la Administración.

De todas formas, para evitar mayores cuestionamientos a la actuación administrativa y asegurar el respeto de los derechos de los administrados, lo más conveniente es que se logre diferenciar cada una de las consecuencias jurídicas en la misma norma que las crea, es por ello que la labor legislativa en este aspecto debe ser una de las

¹⁰⁶ En este caso, lo fundamental para distinguir cuándo un cierre de local es utilizado como Sanción, Medida Correctiva o Medida Provisional, es la finalidad para cual se utiliza, el momento en el que se impone y el acto administrativo a través del cual se instrumentaliza.

¹⁰⁷ Citado por MANS PUIGARNAU, Jaime. *Los Principios Generales del Derecho*. Barcelona: Bosch, 1979. Pág. 78.

más cuidadosas y prolijas, y debe ser encargada a personas con experiencia y capacitación en el sector administrativo que se pretenda regular.

Dicho esto, a lo largo del presente apartado desarrollaremos la naturaleza, los fines y límites que rigen (o deberían regir) la aplicación legítima y válida de las Sanciones y las Medidas de Policía Administrativa. Seremos más flexibles en cuanto al desarrollo de las Sanciones y sólo nos limitaremos a su definición y clasificación, pues incidiremos en analizar lo que no está dicho claramente: la naturaleza, fines y límites de las Medidas de Policía Administrativa.

II. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

1. Definición y Finalidad

Definitivamente, nos encontramos a la consecuencia jurídica prevista por excelencia ante la comisión de Infracciones Administrativas. Y es que, como bien señala Humberto GOSÁLBEZ¹⁰⁸, “*el procedimiento administrativo sancionador es el procedimiento que ha de tramitar la Administración Pública cuando pretenda imponer una **sanción administrativa**, es decir, cuando ejerza la llamada potestad sancionadora*”.

¹⁰⁸ GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto. *El procedimiento administrativo sancionador: teoría y práctica*. Madrid: Dykinson, 2013. Pág. 13.

En cuanto a su definición, la doctrina parece pacífica. Entre algunos ejemplos podemos nombrar al profesor Manuel REBOLLO PUIG¹⁰⁹, para quien la Sanción Administrativa es un “*perjuicio jurídico que la Administración impone al sancionado por haber incurrido en una actividad ilegal tipificada por el ordenamiento como infracción*”. De la misma forma piensa Adolfo CARRETERO¹¹⁰, quien la define como “*un mal jurídico que la Administración inflige a un administrado, responsable de una conducta reprobable antecedente. Son penas en sentido técnico, impuestas por la Administración, utilizando sus prerrogativas*”. En el mismo sentido indican Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ¹¹¹, quienes la definen como “*un mal infligido por la administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal*”¹¹².

Respecto a su finalidad, la Sanción Administrativa busca causar daño al administrado¹¹³, castiga la perturbación imponiendo un mal¹¹⁴, cumpliendo entonces

¹⁰⁹ REBOLLO PUIG, Manuel, Manuel Izquierdo Carrasco y otros. *Derecho Administrativo Sancionador. Colección El Derecho Administrativo en la Jurisprudencia*. Valladolid: Lex Nova, 2010. Pág. 63.

¹¹⁰ CARRETERO, Adolfo. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1992. Pág. 151-152.

¹¹¹ Posición adoptada y citada por DANOS, Jorge. “Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública”. En: *Ius Et Veritas*. Edición No. 10. Lima, 1995. Pág. 156.

¹¹² En el mismo sentido, encontramos la opinión de MORÓN, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décima Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014. Pág. 745.

¹¹³ CARRERAS, Noelia. “Medidas de policía administrativa y régimen del servicio público: uso de las medias correctivas en el Perú”. En: *Revista de Derecho PUCP*. Edición No. 67. Lima: Derecho PUCP, 2011. Pág. 497.

¹¹⁴ CASINO, Miguel. “la indebida confusión entre sanciones y otras medidas administrativas de policía (comentarios a la Sentencia del 2 de febrero de 1998, Art. 2060)”. En: *REALA* 238. Edición Mayo-Agosto de 2000. Madrid: REALA. Pág. 572.

una función represiva, retributiva, punitiva¹¹⁵ o de castigo¹¹⁶ en pro de desincentivar la realización de conductas tipificadas como ilícitas, solo si la cuantía o magnitud de la Sanción supera o iguala el beneficio esperado por los administrados por la realización de tales Infracciones¹¹⁷. Como acertadamente menciona el reconocido profesor español Juan Alfonso SANTAMARÍA¹¹⁸, “sanción, en sentido técnico, existe solamente cuando a la conducta ilícita se anuda la imposición de una privación de derechos con una finalidad represiva (de castigo) de la infracción, y preventiva o disuasoria de conductas similares”.

Así, la aplicación de una Sanción Administrativa tiene por finalidad castigar al infractor para prevenir una nueva acción similar en el futuro, para que no reincida (prevención especial), pero también puede constituir una medida preventiva general, alertando a los demás sujetos sobre los efectos que tendría el incumplimiento de sus obligaciones (prevención general)¹¹⁹.

¹¹⁵ Al respecto puede consultarse a GARCÍA URETA, Agustín. *Tema de Derecho Administrativo. Tomo II: Sanciones, Responsabilidad Patrimonial, Recursos, Revisión y Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Bilbao: Gomylex, 2014. Pág. 64; y a GONZALEZ PEREZ, Jesús. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*. Cuarta Edición. Madrid: Civitas, 1991. Pág. 1248.

¹¹⁶ NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2012. Pág. 157.

¹¹⁷ VERGARAY, Verónica y Hugo Gómez. “Potestad Sancionadora y los Principios del Procedimiento Sancionador”. En: MARAVI, Milagros (Comp.). *sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: UPC, 2009. Pág. 414.

¹¹⁸ SANTAMARÍA, Juan Alfonso. *Principios del Derecho Administrativo General. Tomo II*. Segunda Edición. Madrid: Iustel, 2009. Pág. 388.

¹¹⁹ ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA). *Lineamientos para la aplicación de Medidas Correctivas*. Lima: Separata Especial del diario Oficial el Peruano, 2013, Pág. 16.

Sin perjuicio a lo anterior (que es lo sostenido por la doctrina mayoritaria), conviene resaltar lo dicho por Ignacio PEMAN¹²⁰, para quien el fin retributivo como criterio determinante de la Sanción resulta relativo, pues éste también puede compartirse en una Medida de Policía, según se aprecia en la siguiente cita:

“(…) este fin [retributivo] resulta tan atribuible a la eventual clausura de un establecimiento por incumplimiento de las condiciones de la licencia de actividad, como en caso de inexistencia de licencia, o en el de demolición de una obra si existe una actuación contraria al ordenamiento, pues tanto una medida como las otras, pueden conllevar un carácter intimidatorio sobre la conciencia de la colectividad y tener por tanto un efecto represor de futuras actuaciones de la población en ese mismo sentido”.

Sobre el particular, si bien tiene sustento lo dicho por el citado profesor, pues sin duda la finalidad retributiva también puede alcanzar a las Medidas de Policía, creemos que -como queda evidenciado en el apartado en el que se desarrollan estas medidas- no resulta el fin más resaltante en estas últimas, quedando relegado a un plano secundario. Por el contrario, consideramos que sí constituiría un rasgo fundamental para diferenciarlas de las Sanciones.

De este modo, se entiende que la Sanción Administrativa:

¹²⁰ PEMAN GAVIN, Ignacio. *El sistema sancionador español: hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*. Barcelona: Cedecs Editorial, 2000. Pág. 81-82.

- (i) Es un acto de gravamen¹²¹, pero no de cualquier tipo, sino un mal o castigo jurídico, pues determina un menoscabo o privación, total o parcial, temporal o definitivo, de derechos o intereses o el surgimiento de nuevos deberes. El mal jurídico es pues, el contenido aflictivo de la Sanción, que consiste en la privación de bienes o derechos, o la evitación de que éste pueda conseguirse cuando tuviera una expectativa lícita de hacerlo¹²². Si no tiene un contenido aflictivo no es un castigo¹²³.
- (ii) Es un acto reaccional frente a una conducta ilícita¹²⁴. Su finalidad es una consecuencia de la conducta sancionable, con carácter eminentemente represivo y disuasivo. Que sea consecuencia de una Infracción precedente es el presupuesto previo para que la Administración Pública pueda imponer la Sanción, por eso la Infracción no es independiente de la Sanción, sino que ambas concurren como unidad funcional, como las partes de un todo¹²⁵.

¹²¹ MORÓN, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décima Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014. Pág. 348.

¹²² CARRETERO, Adolfo. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1992. Pág. 152.

¹²³ REBOLLO PUIG, Manuel y Manuel Izquierdo. "Lección 7: Derecho Administrativo Sancionador: Caracteres Generales y Garantías Materiales". En: REBOLLO PUIG, Manuel y Diego Vera Jurado (Dir.). *Derecho Administrativo: Tomo II, Régimen Jurídico Básico y Control de la Administración*. Madrid: Tecnos. Pág. 200.

¹²⁴ MORÓN, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décima Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014. Pág. 348.

¹²⁵ CARRETERO, Adolfo. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1992. Pág. 153.

(iii) Es un acto impuesto por la Administración Pública. Supone que ha sido señalada por el órgano administrativo competente. La competencia o titularidad para sancionar se atribuye a quien pertenece el dominio o servicio público afectado¹²⁶. En cualquier caso, las Sanciones Administrativas no las imponen los tribunales de justicia y ésta, según Manuel REBOLLO PUIG y Manuel IZQUIERDO¹²⁷, sería la diferencia esencial con las penas, siendo que las demás diferencias entre penas y Sanciones derivan de esta primera diferencia esencial.

2. Prohibición de Sanciones de 'Plano'

Pese a que este punto debiese quedar absolutamente claro en nuestro ordenamiento, existen diversos ejemplos de violación a la prohibición de imponer Sanciones de 'Plano', en especial, se ha podido identificar diversos casos a nivel municipal, que son materia de comentario en el Capítulo IV.

Por lo pronto, conviene destacar que en nuestro país, se encuentra proscrita la posibilidad de establecer Sanciones *inaudita pars* o de "Plano", **ni siquiera invocando supuestos "excepcionales" de aplicación**, pues se requiere como paso previo la **Notificación de los Cargos** al administrado, para que éste pueda realizar, en el plazo previsto, sus respectivos Descargos a las imputaciones formuladas.

¹²⁶ CARRETERO, Adolfo. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1992. Pág. 153.

¹²⁷ REBOLLO PUIG, Manuel y Manuel Izquierdo. "Lección 7: Derecho Administrativo Sancionador: Caracteres Generales y Garantías Materiales". En: REBOLLO PUIG, Manuel y Diego Vera Jurado (Dir.). *Derecho Administrativo: Tomo II, Régimen Jurídico Básico y Control de la Administración*. Madrid: Tecnos. Pág. 200.

Incluso, tras la dación del Decreto Legislativo No. 1272, ahora se exige que el Informe Final de Instrucción también sea notificado al imputado para que pueda presentar unos nuevos Descargos.

De esta manera, sólo en caso ambos Descargos no logren cumplir con desvirtuar eficazmente la imputación de Cargos o la conclusión del Informe Final de Instrucción, según corresponda, la Administración Pública se encontraría habilitada para aplicar las Sanciones Administrativas (y Medidas Correctivas, de ser el caso) correspondientes. **Nunca antes.**

Lo anterior se encuentra expresamente establecido en la LPAG, de la siguiente manera:

“Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

2. Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento (...)

Artículo 234°.- Caracteres del procedimiento sancionador

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

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así

como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

4. **Otorgar al administrado un plazo de cinco días para formular sus alegaciones** y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico (...)

Artículo 235°.- Procedimiento sancionador

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

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

5. (...)

Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. **El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles**”

(Énfasis y subrayado agregados).

Como bien anota el profesor Diego ZEGARRA VALVIDIA¹²⁸:

“(…) en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, y de acuerdo con la Ley No. 27444, [el] **primer momento** [del ejercicio del derecho a la defensa] **es el de notificación de la incoación del expediente** [Notificación de Cargos], en el que se identifica a la autoridad a cargo de la instrucción y de forma simultánea se comunican los hechos materia del expediente y los cargos, contra los cuales se le otorga un plazo para la formulación de descargos o alegaciones y la posibilidad de proponer pruebas. **Es aquí, en el momento procedimental de la imputación o atribución de los hechos a un sujeto, cuando nace el derecho de defensa.**”

(Énfasis y subrayado agregados).

Para reforzar este punto creemos conveniente recordar que el procedimiento administrativo sancionador **se inicia siempre de oficio**. Ya sea por iniciativa propia de la autoridad, por orden de una autoridad superior, solicitud de otros órganos o entidades o por denuncia de los administrados, conforme el numeral 1 del artículo 235° de la LPAG, que a continuación citamos:

“Artículo 235°.- Procedimiento sancionador

¹²⁸ ZEGARRA VALDIVIA, Diego. “La Resolución en el Procedimiento Administrativo Sancionador y el Derecho de Defensa”. En: *La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez Años Después*. Lima: Palestra, 2011. Pág. 345.

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

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

(Énfasis y subrayado agregados).

Decidido el inicio del procedimiento sancionador, la autoridad instructora notifica los **Cargos** (que comúnmente, se recogen un acto denominado “Papeleta de Infracción”) al administrado, para que en un plazo mínimo de cinco (5) días hábiles pueda presentar sus **Descargos**.

Los Cargos notificados por la autoridad deben contar con los siguientes requisitos:

- (i) Debe contener los hechos que califiquen como Infracción imputable.
- (ii) Las Sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer al administrado.
- (iii) La identificación de la autoridad competente para imponer la Sanción y la norma que le atribuye la competencia.

En caso se presenten Descargos y si la Administración no considera que éstos desvirtúan la imputación de Cargos o el Informe Final de Instrucción, según corresponda, impondrá la Sanción y Medida Correctiva (de ser el caso) correspondiente, a través de un acto comúnmente denominado como “**Resolución**”

de Sanción¹²⁹. Contra este último acto, proceden los recursos administrativos regulados en la LPAG.

Por el contrario, si el administrado no presenta Descargos, no quiere decir que se deba presumir la culpabilidad de éste, la LPAG en ninguno de sus articulados prevé dicha presunción, sino más bien la sanciona¹³⁰ y exige a la Administración continuar con las verificaciones y recolección de pruebas necesarias para que pueda determinar si, en efecto, los Cargos imputados merecen confirmarse¹³¹. Pese a ello se ha podido verificar la existencia de diversos casos a nivel municipal que demuestran que esta regla es poco respetada, lo que comentaremos más adelante en el Capítulo IV.

Ahora bien, como ya se ha hecho mención, la única forma lícita de sancionar a un administrado es siguiendo la ordenación del procedimiento sancionador que obliga a realizar, como actuación previa e indispensable, la Notificación de Cargos, a efectos

¹²⁹ Sobre este acto administrativo particular puede consultarse el importante trabajo realizado por ZEGARRA VALDIVIA, Diego. “La Resolución en el Procedimiento Administrativo Sancionador y el Derecho de Defensa”. En: *La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez Años Después*. Lima: Palestra, 2011. Pág. 337-361.

¹³⁰ **“Artículo 234°.- Caracteres del procedimiento sancionador**
Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:
(...)
4. Otorgar al administrado un plazo de cinco días para formular sus alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico conforme al numeral 162.2 del artículo 162°, sin que la abstención del ejercicio de este derecho pueda considerarse elemento de juicio en contrario a su situación.”
(énfasis y subrayado agregados).

¹³¹ En virtud a los principios de verdad material e impulso de oficio.

de asegurar el respeto del derecho constitucional a la defensa del administrado, otorgándole la posibilidad de presentar sus Descargos respectivos.

Esto se ha visto reforzado con la nueva regulación del principio del “debido procedimiento” (tras la dación del Decreto Legislativo No. 1272) en el título preliminar de la LPAG, a través del cual se incluye como parte del derecho al debido procedimiento que el administrado cuente con la posibilidad de “refutar los Cargos imputado”, según se desprende a continuación:

“Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; **a refutar los cargos imputados**; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

(...)”

(Énfasis y subrayado agregados).

Lo dicho, además, ha sido expresamente reconocido por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente No. 1159-2001-AA/TC, que citamos a continuación:

“1. En cuanto al fondo del asunto, el Tribunal Constitucional **considera que se afectó el derecho de defensa del recurrente, toda vez que, sin instaurarse un procedimiento administrativo, y sin darle la oportunidad para formular sus descargos**, la emplazada expidió el Oficio N.º 1872-2000 mediante el cual dejó sin efecto su inclusión en el Registro de Hidrocarburos, y con ello se le impidió que pueda adquirir combustibles. En ese sentido y como ya ha sostenido en reiteradas oportunidades este Colegiado, cuando un acto administrativo ha de afectar un interés o derecho subjetivo, su validez está condicionada a que se respeten las garantías que comprende el derecho al debido proceso.”

(Énfasis y subrayado agregados).

El referido Colegiado también sentenció lo siguiente en la causa recaída en el Expediente No. 2098-2010-PA/TC:

“14. En el sentido expuesto, queda clara la pertinente extrapolación de la garantía del derecho de defensa en el ámbito administrativo sancionador y con ello la exigencia de que al momento del inicio del procedimiento sancionador **se informe al sujeto pasivo de los cargos que se dirigen en su contra**, información que debe ser oportuna, cierta, explícita, precisa, clara y expresa con descripción suficientemente detallada de los hechos considerados punibles que se imputan, **la infracción supuestamente cometida y la sanción a imponerse, todo ello con el propósito de garantizar el derecho constitucional de defensa**”

(Énfasis y subrayado agregados).

Esta prohibición a las Sanciones de Plano también ha sido respaldada por la jurisprudencia comparada, ejemplo de ello es lo expuesto por la profesora española Lucía ALARCÓN¹³², quien, comentando lo desarrollado por el Tribunal Constitucional Español, sostiene lo siguiente:

*“De la CE [Constitución Española], como ha reconocido siempre el TC, la **prohibición de imponer sanciones sin que se haya reconocido antes el correspondiente procedimiento administrativo (es la llamada prohibición de las sanciones ‘de plano’)**, adquiere mayor relevancia y valor constitucional en las sanciones (...) la insistencia no es fruto de un formalismo huero. Como siempre, el procedimiento tiende a garantizar, de un lado, el acierto de la resolución administrativa y, de otro, la defensa de los interesados (...) según el TC, el ciudadano que sea imputado en un procedimiento administrativo sancionador goza a lo largo de su tramitación de los siguientes derechos fundamentales que el artículo 24.2 garantiza al acusado en los procesos penales: a ser informado de la acusación; a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa; a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable; y a la presunción de inocencia.”*

(Énfasis y subrayado agregados).

¹³² ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía. “Lección 8: Derecho Administrativo Sancionador: Garantías formales y procedimiento sancionador”. En REBOLLO PUIG, Manuel y Diego Vera Jurado (Dir.). *Derecho Administrativo: Tomo II, Régimen Jurídico Básico y Control de la Administración*. Pág. 217-218.

En consecuencia, insistimos, bajo ningún supuesto es procedente la Sanción de Plano en nuestro país.

3. Clasificación de Sanciones Administrativas

Para efectos del presente trabajo basta conocer la siguiente clasificación de Sanciones Administrativas, que parte del tipo de interés o derecho que se le priva o grava al Infractor¹³³:

A. Sanciones Morales

Tipo de Sanción entre las que encontramos a las censuras, la amonestación verbal o escrita y los apercibimientos.

En nuestro ordenamiento podemos encontrar algunos ejemplos de regímenes administrativos en los que se prevé la aplicación de Sanciones Morales, específicamente, amonestaciones verbales o escritas, aunque, cabe notar, siempre previstas para Infracciones consideradas leves. Entre ellos, podemos encontrar a los siguientes:

- (i) El Régimen Sancionador a cargo del OSIPTEL, en el que, en virtud del artículo 25º de la Ley No. 27336, Ley de desarrollo de las funciones y facultades del OSIPTEL, es posible que los titulares de autorizaciones y/o

¹³³ Parafraseando a CARRETERO, Adolfo. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1992. Pág. 156-157.

concesiones de servicios de telecomunicaciones sean sancionados con amonestaciones escritas, según se desprende a continuación:

“Artículo 25°.- Calificación de infracciones y niveles de multa

(...)

25.2 *En caso de infracciones leves puede sancionarse con **amonestación escrita**, de acuerdo a las particularidades del caso.”*

(Énfasis y subrayado agregados).

- (ii) El Régimen Sancionador a cargo del OSINERGMIN, a través del cual se habilita la aplicación de amonestaciones en los procedimientos sancionadores que se sigan contra titulares de autorizaciones y/o concesiones eléctricas y mineras, según se desprende en el siguiente artículo del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de OSINERMING¹³⁴:

“Artículo 12°.- Tipos de sanción

*Se consideran sanciones **la amonestación**, la multa, el comiso y/o clausura de establecimientos o instalaciones, retiro de equipos, instalaciones y/o accesorios, la suspensión de actividades, la paralización de obras, el internamiento de vehículos, y otras que establezca la Escala de Multas y Sanciones, cuando éstas se*

¹³⁴ Aprobado por Resolución de Consejo Directivo de OSINERGMIN No. 272-2012-OS-CD.

deriven de la verificación de la ocurrencia de una infracción, luego del procedimiento sancionador correspondiente.”

(Énfasis y subrayado agregados).

- (iii)** El Régimen Disciplinario de las personas que prestan servicios en las entidades del Estado, así como para aquellas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas, en el marco de la Ley No. 30057, Ley del Servicio Civil, en el que se prevé la aplicación de amonestaciones verbales o escritas, según se desprende en los siguientes artículos de la ley en mención:

“Artículo 88°.- Sanciones aplicables

Las sanciones por faltas disciplinarias pueden ser:

a) Amonestación verbal o escrita.

b) Suspensión sin goce de remuneraciones desde un día hasta por doce (12) meses.

c) Destitución.

Toda sanción impuesta al servidor debe constar en el legajo.

Artículo 89°.- La amonestación

La amonestación es verbal o escrita. *La amonestación verbal la efectúa el jefe inmediato en forma personal y reservada. Para el caso de amonestación escrita la sanción se aplica previo proceso administrativo disciplinario. Es impuesta por el jefe inmediato. La*

sanción se oficializa por resolución del jefe de recursos humanos o quien haga sus veces. La apelación es resulta por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces.”

(Énfasis y subrayado agregados).

- (iv)** El Régimen Sancionador por Infracción a las normas de transporte y transporte terrestre, regulado por la Ley No. 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, en el que se prevé la aplicación de amonestaciones, según se desprende a continuación:

“Artículo 26°.- De las sanciones y medidas preventivas respecto de las infracciones a las normas de transporte y tránsito terrestre

26.1 Las sanciones por infracciones a las normas de transporte y tránsito terrestre son las siguientes:

a) Amonestación a la empresa.

b) Multa a la empresa y/o al conductor y/o al peatón.

c) Suspensión de la licencia de conducir.

d) Suspensión de la concesión, autorización o permiso, según corresponda.

e) Inhabilitación para brindar el servicio de transporte o realizar las actividades vinculadas al transporte y tránsito terrestre.

f) Cancelación definitiva de la licencia de conducir e inhabilitación del conductor.

g) Cancelación definitiva de la concesión, autorización o permiso, según corresponda.”

(Énfasis y subrayado agregados).

- (v) El Régimen Sancionador previsto para castigar las Infracciones cometidas contra las disposiciones de la Ley No. 26842, Ley General de Salud, en el que se admite la posibilidad de aplicar amonestaciones, de acuerdo al artículo 134° de la norma en mención:

“Artículo 134°.- Sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiera lugar, las infracciones a las disposiciones contenidas en la presente ley y su reglamento, serán pasibles de una o más de las siguientes sanciones administrativas:

a) Amonestación;

b) Multa;

c) Cierre temporal o clausura del establecimiento; y,

d) Suspensión o cancelación de la habilitación sanitaria o de la autorización sanitaria de importación, según corresponda.”

(Énfasis y subrayado agregados).

B. Privativas de Libertad

Sanciones que no pueden ser aplicadas de forma directa ni subsidiaria, por arresto sustitutorio, o en caso de que no se cumpla otra Sanción, generalmente económica. De acuerdo con la LPAG, en nuestro país este tipo de Sanción se

encuentra totalmente proscrita, siendo reservada exclusivamente su imposición a la rama del Derecho Penal, según se desprende expresamente del numeral 1 del artículo 230° de la mencionada ley:

“Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

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

(Énfasis y subrayado agregados).

Precisamente, haciendo énfasis en esta prohibición, el profesor Juan Carlos MORÓN¹³⁵ comenta el artículo citado en los siguientes términos:

“(…) la norma establece la prohibición explícita para que la Administración pueda aplicar sanciones que impliquen privación de libertad. Ello, atendiendo a que la disponibilidad de la libertad humana -

¹³⁵ MORÓN, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décima Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014. Pág. 751.

como supremo valor subjetivo en la modernidad- **solo ha sido autorizada a las autoridades judiciales y no a las autoridades administrativas.**

La Administración solo tiene un rol de ejecutivo de los mandatos judiciales que afecten la libertad individual, pero nunca la posibilidad de determinarla y sancionarla por sí y ante sí. Se acude al máximo nivel de separación de funciones: el Congreso de la República que autorice a afectar mediante norma jurídico-penal, el Poder Judicial que la concreta en las situaciones subjetivas específicas y la autoridad administrativa que la ejecuta en virtud del cumplimiento de los mandatos judiciales.”

(Énfasis y subrayado agregados).

Pese a lo anterior, llama la atención el Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, regulado en la Ley No. 29131, Ley del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, a través del cual se prevé la aplicación de “arresto simple” y “arresto de rigor”, como se aprecia a continuación:

“Artículo 19º.- Arresto simple

*El arresto simple es una sanción impuesta por infracciones leves y graves tipificadas en la presente norma. **El personal arrestado permanecerá en la Unidad o Dependencia, por el tiempo que dure la sanción, desarrollando la rutina del servicio.***

El personal de tropa Servicio Militar cumplirá el arresto en la “Sala Disciplinaria” de la Unidad a la que pertenecen o en la que se haya destacado en comisión de servicio.

El personal que esté cumpliendo arresto simple no está eximido de la imposición de una nueva sanción, si incurre en nuevas infracciones.

Cumplido el arresto, el sancionado se presentará con uniforme de trabajo al Jefe de Personal.”

Artículo 20°.- Arresto de rigor

*El arresto de rigor es una sanción impuesta por infracciones graves y muy graves tipificadas en la presente norma. **El personal arrestado permanecerá en la Unidad o Dependencia, por el tiempo que dure la sanción, desarrollando la rutina del servicio.** Esta clase de arresto conlleva a la imposición de un mayor puntaje de demérito conforme a la normativa de la materia.*

El personal de tropa de Servicio Militar cumplirá el arresto en la “Sala Disciplinaria” de la Unidad a la que pertenecen o en la que se haya destacado o en comisión de servicio.

El personal que esté cumpliendo arresto de rigor no está eximido de la imposición de una nueva sanción, si incurre en nuevas infracciones.

Cumplido el arresto, el sancionado se presentará con uniforme de trabajo al Jefe de Personal.”

(Énfasis y subrayado agregados)

Como se observa, es clara la aplicación de Sanciones Privativas de Libertad en este Régimen Disciplinario Castrense, en contra de lo dispuesto por la LPAG. Sin embargo, entendemos que, por su especial naturaleza, las Fuerzas Armadas pueden requerir la aplicación de este tipo de Sanciones a su personal subalterno; quizá amparándose en el numeral 1 del artículo 139° de la Constitución Política, que otorga “jurisdicción” a las Fuerzas Armadas. Pese a lo anterior, y sin ahondar más en este tema, creemos que resultaría conveniente que este Régimen Disciplinario Castrense se adecúe a lo dispuesto en la LPAG en cuanto la prohibición imponer Sanciones Privativas de Libertad, para que así haya coherencia en nuestro ordenamiento.

C. Restrictivas de Derechos

Tipo de Sanciones también llamadas personales¹³⁶ tales como las inhabilitaciones, la pérdida de derechos, la suspensión, etc.

Respecto a este tipo de Sanciones también encontramos numerosos ejemplos en nuestro ordenamiento jurídico. Quizá el más representativo de ellos es el Régimen Sancionador en materia de contrataciones con el Estado (actualmente

¹³⁶ DANOS, Jorge. “Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública”. En: *Ius Et Veritas*. Edición No. 10. Lima, 1995. Pág. 157.

regulado por la Ley No. 30225, Ley de Contrataciones del Estado), en el que se establece dentro del catálogo de Sanciones a la inhabilitación temporal o definitiva para participar en procesos de selección convocados por la Administración Pública. Algunos ejemplos de las normas que contemplan este tipo de Sanciones son los siguientes:

- (i) El Régimen Sancionador por la comisión de las Infracciones listadas en el artículo 50.1 de la Ley de Contrataciones del Estado, a través del cual, como se ha dicho, se castiga, entre otras, con la imposición de inhabilitaciones temporales o definitivas a personas naturales o jurídicas para participar en procesos de selección convocados por entidades del Estado. La regulación de estas Sanciones se encuentra prevista en el artículo 50.2 de la ley en cuestión:

“Artículo 50°.- Infracciones y sanciones administrativas

(...)

50.2 las sanciones que aplica el Tribunal de Contrataciones del Estado, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales por la misma infracción, son:

b) Inhabilitación temporal: *consiste en la privación, por un período determinado del ejercicio del derecho a participar en procedimientos de selección, procedimientos para mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar on el Estado. Esta inhabilitación es no menor de tres (3) meses ni mayor de treinta y seis (36) meses ante la comisión de las infracciones establecidas en los literales c),*

e), f), g), h) e i) y en caso de reincidencia en la infracción prevista en los literales m), n) y o). En el caso de la infracción prevista en el literal j), esta inhabilitación es no menor de treinta y seis (36) meses ni mayor de sesenta (60) meses.

c) Inhabilitación definitiva: Consiste en la privación permanente del ejercicio del derecho de participar en cualquier procedimiento de selección y procedimientos de implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado. Esta sanción se aplica al proveedor que en los últimos cuatro (4) años ya se le hubiera impuesto más de dos (2) sanciones de inhabilitación temporal que, en conjunto, sumen más de treinta y seis (36) meses, o que reincida en la infracción prevista en el literal j), en cuyo caso la inhabilitación definitiva se aplica directamente.

La inhabilitación o multa que se imponga no exime de la obligación de cumplir con los contratos ya suscritos a la fecha en que la sanción queda firme.”

- (ii) El Régimen Sancionador por Infracción a las normas de transporte y transporte terrestre, regulado por la Ley No. 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, comentado en la sección “Sanciones Morales” precedente, también incluye diversas Sanciones Personales tales como la suspensión de la licencia de conducir; la suspensión de la concesión, autorización o permiso; la inhabilitación para brindar el servicio de transporte o realizar las actividades vinculadas al transporte y tránsito

terrestre; la cancelación definitiva de la licencia de conducir o inhabilitación del conductor; y la cancelación definitiva de la concesión, autorización o permiso.

- (iii) El Régimen Disciplinario de las personas que prestan servicios en las entidades del Estado, así como para aquellas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas, en el marco de la Ley No. 30057, Ley del Servicio Civil, comentado en la sección “Sanciones Morales” precedente, también regula Sanciones Restrictivas de Derechos, tales como la suspensión sin goce de remuneraciones desde un día hasta por doce meses y la destitución, según se aprecia en el siguiente artículo:

“Artículo 90°.- La suspensión y destitución

La suspensión sin goce de remuneraciones se aplica hasta por un máximo de trescientos sesenta y cinco (365) días calendario previo procedimiento administrativo disciplinario. El número de días de suspensión es propuesto por el jefe inmediato y aprobado por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces, el cual puede modificar la sanción propuesta. La sanción se oficializa por resolución del jefe de recursos humanos o quien haga sus veces. La apelación es resulta por el Tribunal del Servicio Civil.

La destitución se aplica previo proceso administrativo disciplinario por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces. Es

propuesta por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces y aprobada por el titular de la entidad pública, el cual puede modificar la sanción propuesta. Se oficializa por resolución del titular de la entidad pública. La apelación es resuelta por el Tribunal del Servicio Civil.”

(iv) Finalmente, el Régimen Disciplinario de las fuerzas armadas, regulado en la Ley No. 29131, Ley del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, comentado en la sección “Sanciones Privativas de Libertad” precedente, también brinda diversos ejemplos de Sanciones de tipo personales como la postergación en el ascenso, pase a situación de disponibilidad por medida disciplinaria, pase a situación de retiro por medida disciplinaria, baja del servicio militar por medidas disciplinaria (personal de tropa/marinería) y cancelación de asimilación y/o contrato (personal militar asimilado, reservado y reenganchado).

D. Pecuniarias

Sanciones llamadas también reales¹³⁷, tales como la imposición del pago de una suma de dinero, cuyo ejemplo estandarte constituye la multa administrativa, Sanción que podemos encontrar a lo largo de (casi) todos los Regímenes Administrativos Sancionadores en nuestro país. Un mayor alcance sobre la multa administrativa es desarrollado en el Capítulo III, sección “V. El poder de

¹³⁷ DANOS, Jorge. “Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública”. En: *Ius Et Veritas*. Edición No. 10. Lima, 1995. Pág. 157.

policía y la potestad sancionadora municipal”, numeral 2. “La Potestad Sancionadora Municipal” de la presente tesis.

III. LAS MEDIDAS DE POLICÍA ADMINISTRATIVA

1. Cuestión Previa

Como bien menciona el profesor Juan Alfonso SANTAMARÍA¹³⁸, *“la imposición de las sanciones administrativas, al igual que las penas, puede dar lugar a la adopción de determinadas medidas impuestas al sujeto sancionado, que sin ser sanciones en sí mismas, entrañan consecuencias desfavorables para la persona o patrimonio del infractor”*.

Precisamente, como veremos, este tipo de medidas surgen como consecuencia de Infracciones Administrativas y, generalmente, concurren con las Sanciones que las autoridades imponen como principal consecuencia por estos eventos¹³⁹. Así, según refiere Íñigo SANZ RUBIALES¹⁴⁰, *“aunque las medidas sancionadoras y las de exigencia de reposición y/o indemnización de daños y perjuicios pueden ser impuestas por el mismo órgano y en el mismo procedimiento (sancionador) y como*

¹³⁸ SANTAMARÍA, Juan Alfonso. *Principios del Derecho Administrativo General. Tomo II. Segunda Edición*. Madrid: lustel, 2009. Pág. 411.

¹³⁹ MORÓN, Juan Carlos. “los actos-medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la administración”. En: *Revista de Derecho Administrativo*. Edición No. 9. Lima: Círculo de Derecho Administrativo, 2010. Pág. 135.

¹⁴⁰ SANZ RUBIALES, Íñigo. “Imposición de sanciones administrativas y exigencia de responsabilidad patrimonial”. En GOMEZ TOMILLO, Manuel (Dir.). *Limites entre el derecho sancionador y el derecho privado: daños punitivos, comiso y responsabilidad patrimonial derivada de infracciones administrativas*. Valladolid: Lex Nova, 2012. Pág. 258.

consecuencia de la misma conducta infractora, lo cierto es que se trata de medidas de naturaleza jurídica diferente”.

Genéricamente, se puede afirmar que las Medidas de Policía Administrativa provienen de una noción de “orden”¹⁴¹, destinada a cumplir con poner en vigencia al ordenamiento jurídico conculcado¹⁴², de impedir que una Infracción siga cometiéndose o siga desplegando sus efectos contradictorios al ordenamiento jurídico¹⁴³. Según Belén MARINA JALVO¹⁴⁴, *“las medidas de policía, en puridad, tienen por objeto proporcionar una respuesta rápida a una situación planteada y al daño o peligro que la misma pueda representar para determinados bienes o interés, y, por ello, su adopción persigue el restablecimiento del orden jurídico alterado”.*

Para efectos del presente trabajo denominaremos indistintamente a las Medidas de Policía Administrativa como “Medidas de Policía” o “Medidas Administrativas”. Dicho

¹⁴¹ Noción que proviene del Poder de Policía (o de limitación u ordenación). Dentro de los clásicos, encontramos a BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo. Tomo IV: El poder de policía, limitaciones a la propiedad privada regidas por el derecho administrativo, administración fiscal*. Buenos Aires: La Ley, 1965. Pág. 7, para quien *“el poder de policía del Estado extendido a la protección ‘integral’ de la vida y bienestar general, se resuelve en un conjunto de limitaciones impuestas a los individuos (en su actividad personal y su derecho de propiedad), en defensa de los fines generales, es decir, de la seguridad, la salud, el ‘confort’, bienestar general en suma”.*

¹⁴² CARRERAS, Noelia. “Medidas de policía administrativa y régimen del servicio público: uso de las medias correctivas en el Perú”. En: *Revista de Derecho PUCP*. Edición No. 67. Lima: Derecho PUCP, 2011. Pág. 496.

¹⁴³ ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO DE LA DIRECCIÓN DE SERVICIOS JURÍDICOS DEL ESTADO. *Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Tomo I - Parte General*. Segunda Edición. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi, 2009. Pág. 228.

¹⁴⁴ MARINA JALVO, Belén. *Medidas Provisionales en la Actividad Administrativa*. Valladolid: Lex Nova, 2007. Pág. 50.

esto, si bien estas medidas provienen en su origen del Poder de Policía Administrativa, a partir de la configuración de nuestro ordenamiento administrativo estas son impuestas con alta incidencia en procedimientos sancionadores, en tanto que su aplicación se habilita siempre que la Administración tenga indicios, detecte y/o determine la ocurrencia de **Infracciones Administrativas**¹⁴⁵. Ya lo dijo Íñigo SANZ RUBIALES¹⁴⁶:

*“Desde un punto de vista dogmático, aunque ya se ha independizado [las Medidas de Policía]. Sin embargo, desde el punto de vista cuantitativo, puede ser muchísimo más importante. E insisto, todo **se vincula al ejercicio de la potestad sancionadora, aunque ya sea independiente**”*

(Énfasis y subrayado agregados).

Por tanto, creemos que lo importante es definir las reglas para su aplicación en el marco de los citados procedimientos, de manera que se busque y logre la interdicción de la arbitrariedad y el aseguramiento de los cometidos públicos.

¹⁴⁵ Esta opinión también es asumida por TIRADO BARRERA, José. “Reflexiones en torno a la Potestad de Inspección o Fiscalización de la Administración Pública”. En: *Revista Derecho & Sociedad*. Edición No. 37. Lima: Asociación Civil Derecho & Sociedad. Pág. 258-259; quien sostiene que *“la plena conformidad de las medidas correctivas respecto del ejercicio de la potestad sancionadora ha sido respaldada por el Tribunal Constitucional [Ver sentencia recaída en el Expediente No. 1963-2006-PA/TC], el cual ha señalado que sería absurdo sostener que la represión administrativa de las conductas ilícitas se debe limitar, únicamente, a su sanción y no extenderla a la eliminación de sus efectos”*.

¹⁴⁶ SANZ RUBIALES, Íñigo. “La potestad sancionadora en España”. En: ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA). *El derecho administrativo sancionador ambiental: experiencias en Colombia, España y Perú*. Lima: Gráficas Zaferro, 2014. Pág. 28.

Dicho esto, lo que distingue este tipo de medidas de las Sanciones Administrativas es que estas últimas tienen como finalidad inmediata la de causar un daño al administrado, en tanto que dicho mal, a diferencia de las medidas, no sirve para restablecer la legalidad o la realidad física alterada o los valores lesionados, ni para compensar el daño producido, ni para imponer la conducta correcta, tampoco para asegurar la eficacia de la resolución final¹⁴⁷.

En nuestro ordenamiento, aquellas Medidas Administrativas aplicables como consecuencia de la comisión de Infracciones Administrativas pueden dividirse, a grandes rasgos, en Medidas Correctivas y en Medidas Provisionales. Ambas figuras, cumplen objetivos distintos dentro del ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración (en el procedimiento sancionador correspondiente), siendo incluso, como veremos, la oportunidad de su aplicación uno de los caracteres más importantes de su diferenciación.

En nuestro país, diversas entidades de la Administración Pública tienen la potestad de establecer Medidas de Policía. Así, por ejemplo:

- (i) El Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (“OSINERGMIN”), que tiene competencia para fiscalizar la seguridad de la infraestructura de los subsectores minería, electricidad e hidrocarburos, se encuentra habilitado para la aplicación de Medidas Cautelares, Correctivas y de

¹⁴⁷ REBOLLO PUIG, Manuel, citado por CARRERAS, Noelia. “Medidas de policía administrativa y régimen del servicio público: uso de las medias correctivas en el Perú”. En: *Revista de Derecho PUCP*. Edición No. 67. Lima: Derecho PUCP, 2011. Pág. 497.

Seguridad, como el retiro de instalaciones, el comiso de bienes, paralización de obras, etc.¹⁴⁸;

¹⁴⁸ Con arreglo a lo establecido por el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de OSINERGMIN, aprobado por la Resolución del Consejo Directivo del OSINERGMIN No. 272-2012-OS-CD:

“Artículo 34°.- Mandatos o disposiciones de carácter particular de OSINERGMIN

El órgano competente podrá emitir mandatos o disposiciones, fuera o dentro del procedimiento sancionador, cuando éstas sean necesarias para garantizar que el administrado actúe apegado a sus deberes o para evitar que se cometa o se continúe la comisión de un ilícito administrativo sancionable, así como para coadyuvar en las investigaciones preliminares, para obtener información a ser puesta a disposición del público o para resolver un expediente o caso sujeto a la competencia de OSINERGMIN.

Artículo 35°.- Medidas cautelares

35.1 Mediante decisión motivada, el Órgano Sancionador o en quien se delegue dicha facultad, podrá adoptar las medidas cautelares que considere, dentro y fuera del procedimiento administrativo sancionador, cuando exista la posibilidad que sin su adopción se ponga en peligro la eficacia de la resolución a emitir o en tanto estén dirigidas a evitar que un daño se torne en irreparable, siempre que exista verosimilitud del carácter ilegal de la causa de dicho daño.

(...)

Artículo 36°.- Tipos de medida cautelar

36.1. Las medidas cautelares que se pueden aplicar son las siguientes:

36.1.1. Retiro de instalaciones y accesorios.

36.1.2. Inmovilización de bienes.

36.1.3. Comiso de bienes.

36.1.4. Paralización temporal de obras.

36.1.5. Suspensión de actividades, lo que incluye, de ser el caso, el cierre temporal del establecimiento, así como el internamiento temporal de vehículos.

36.1.6. Otras que disponga el Órgano Sancionador, o las instancias o funcionarios en quien se haya delegado la facultad de dictar las medidas cautelares.

36.2 Las medidas cautelares podrán recaer, según corresponda, sobre las instalaciones, bienes inmuebles, muebles, maquinaria, equipos y/o vehículos y, demás accesorios relacionados con la actividad no autorizada, según la legislación vigente.

Artículo 38°.- Medidas correctivas

(...)

38.3. Las medidas correctivas no constituyen sanción, por lo que se imponen al administrado que incurra en infracción sin perjuicio de la sanción administrativa a que hubiera lugar, toda vez que responden a naturaleza y objetivos diferentes.

38.4. Pueden disponerse, entre otras, las siguientes medidas correctivas:

38.4.1. Retiro de instalaciones y accesorios.

38.4.2. Inmovilización de bienes.

38.4.3. Comiso de bienes.

38.4.4. Paralización de obras.

38.4.5. Suspensión de actividades, lo que incluye, de ser el caso, el cierre temporal del establecimiento, así como el internamiento temporal de vehículos.

38.5.6. Clausura, lo que incluye, de ser el caso, el cierre de establecimiento así como el internamiento definitivo de vehículos.

El listado de medidas correctivas es enunciativo y no limitativo.

38.5. Las medidas correctivas que se dicten conjuntamente con la resolución que impone la sanción, podrán ser ejecutadas en el momento en que se notifique la citada resolución. Asimismo, en los casos que corresponda, las medidas correctivas podrán ser ejecutadas por el propio administrado o, en caso de incumplimiento, vía ejecución forzosa.

Artículo 39°.- Medidas de seguridad

39.1. Las medidas de seguridad se imponen por el órgano competente de OSINERGMIN en razón de la falta de seguridad pública constatada, al existir indicios de peligro inminente que pudieran afectar la seguridad pública, la prestación de un servicio público o la integridad de los bienes de la concesión, independientemente de la existencia o no de una infracción y de la producción de un daño.

39.2. Se entenderá que existen indicios de peligro inminente cuando el órgano competente considere que, de continuarse en las condiciones de falta de seguridad existentes, ello constituye un riesgo que puede materializar en el futuro inmediato o mediato un daño para la vida o la salud de las personas, la integridad de los bienes de la concesión o de la infraestructura mediante las cuales se presta un servicio público.

39.3. Se podrán disponer como medidas de seguridad todas aquellas enumeradas en el numeral 4 del artículo 38 del presente Reglamento, siendo dicho listado enunciativo y no limitativo. Asimismo, para disponer una medida de seguridad no se requiere el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. La medida de seguridad se ejecutará sin perjuicio de la sanción administrativa a que hubiera lugar.

(...)"

(ii) El Organismo Supervisor de la Inversión en Telecomunicaciones (“OSIPTEL”), encargado de garantizar la calidad y eficiencia del servicio de telecomunicaciones brindado al usuario, y de proteger al mercado de servicios públicos de telecomunicaciones de prácticas contrarias a la libre y leal competencia, cuenta con competencia para determinar Infracciones en su sector, así como de aplicar Sanciones, Medidas Cautelares y Medidas Correctivas para tal efecto¹⁴⁹;

¹⁴⁹ De conformidad con los artículos 23° y 24° de la Ley No. 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL:

“Artículo 23°.- Medidas específicas

23.1 OSIPTEL, mediante resolución de sus instancias competentes, podrá aplicar medidas cautelares y correctivas para evitar que un daño se torne irreparable, para asegurar el cumplimiento de sus futuras resoluciones o para corregir una conducta infractora. Las medidas correctivas incluyen la posibilidad de que los funcionarios de OSIPTEL accedan directamente a las instalaciones o equipos de las entidades supervisadas para realizar todas las acciones conducentes a hacer efectivas las disposiciones que este organismo hubiera dictado y que la entidad supervisada se hubiese resistido a cumplir reiteradamente.

23.2 Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, OSIPTEL podrá recurrir al apoyo de la fuerza pública, conforme lo establece el Artículo 17 de la presente norma. De ser necesario, OSIPTEL podrá recurrir al juez especializado en lo penal para que éste emita la orden respectiva en un plazo de 24 (veinticuatro) horas, bajo responsabilidad.

Artículo 24°.- Facultad sancionadora y de tipificación

24.1 OSIPTEL se encuentra facultado a tipificar los hechos u omisiones que configuran infracciones administrativas y a imponer sanciones en el sector de servicios públicos de telecomunicaciones, en el ámbito de su competencia y con las limitaciones contenidas en esta Ley.

24.2 La imposición de una sanción no exime del cumplimiento de las obligaciones a cargo de la entidad sancionada. Para dichos efectos, la notificación de la sanción contendrá la intimación al cumplimiento de la obligación, dentro del plazo fijado, y bajo apercibimiento de la aplicación de nuevas sanciones. El incumplimiento de dicha intimación se considerará,

- (iii) El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (“OEFA”), entidad encargada de determinar la existencia de Infracciones ambientales, así como de imponer Sanciones, Medidas Correctivas, “Medidas Preventivas”, “Medidas Cautelares”, entre otras ¹⁵⁰;
- (iv) El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (“OSINFOR”), que investiga y determina responsabilidades administrativas de

como agravante de la infracción, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 34 de la presente Ley o de las disposiciones que sobre el particular emita OSIPTEL.”

¹⁵⁰ De conformidad con el artículo 6° de la Ley No. 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; así como del artículo 2° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo No. 007-2015-OEFA-CD., que a la letra establecen que:

“Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en material ambiental, así como de la aplicación de incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo No. 1013 y la presente Ley.”

“Artículo 2°.- Medidas Administrativas

2.1 Las medidas administrativas son disposiciones emitidas por los órganos competentes del OEFA que tienen por finalidad de interés público la protección ambiental. Dichas medidas forman parte de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados y deben ser cumplidas en el plazo, forma y modo establecidos.

2.2 Constituyen medidas administrativas las siguientes:

- a) mandato de carácter particular;*
- b) medida preventiva;*
- c) requerimiento de actualización de instrumento de gestión ambiental;*
- d) medida cautelar;*
- e) medida correctiva;*
- f) Otros mandatos emitidos de conformidad con la Ley No. 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.”*

los titulares de derechos de aprovechamiento sobre recursos forestales y de fauna silvestre, tiene potestad para establecer Sanciones y Medidas Correctivas¹⁵¹;

- (v) La Autoridad Nacional del Agua (“ANA”), responsable de establecer los procedimientos para la gestión sostenible de los recursos hídricos, tiene competencia para determinar responsabilidad administrativa, imponer Sanciones y ordenar Medidas Administrativas, tales como la restauración de la situación al estado anterior y el decomiso de los bienes utilizados para cometer la Infracción, entre otras¹⁵²;

¹⁵¹ Según lo establecido por el artículo 23° del Reglamento de la Ley del OSINFOR, aprobado por Decreto Supremo No. 024-2010-PCM, según el cual:

“Artículo 23°.- Procedimiento Administrativo Único

(...)

El OSINFOR, a través de este procedimiento administrativo único, podrá determinar infracciones, imponer sanciones y medidas correctivas pertinentes, así como, declarar la caducidad de los derechos de aprovechamiento de los recursos forestales y fauna silvestre, otorgados por el Estado a través de las distintas modalidades previstas en la legislación forestal y de fauna silvestre.”

¹⁵² Con arreglo a lo establecido por los siguientes artículos de la Ley No. 29338, Ley de Recursos Hídricos:

“Artículo 123°.- Medidas complementarias

Sin perjuicio de la sanción a que se refiere el artículo 122, la autoridad de aguas respectiva puede imponer a los infractores, de ser necesario con el apoyo de la fuerza pública, las siguientes medidas complementarias:

- 1. Acciones orientadas a restaurar la situación al estado anterior a la infracción o pagar los costos que demande su reposición;*
- 2. decomiso de los bienes utilizados para cometer la infracción;*
- 3. disponer el retiro, demolición, modificación, reubicación o suspensión de las obras en los cauces o cuerpos de agua y los bienes asociados a esta, que no hayan sido autorizados por la Autoridad Nacional; y*

(vi) El Instituto de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (“INDECOPI”), que entre sus innumerables funciones, encontramos a la de protección al consumidor, para la cual se encuentra habilitada a imponer Sanciones, Medidas Correctivas Reparadoras y Complementarias y Medidas Provisionales/Cautelares¹⁵³;

4. suspensión o revocación de los derechos de agua, incluyendo el cese de la utilización ilegal de este recurso, de ser el caso.

Artículo 124º.- Ejecución coactiva

Para toda deuda impaga o ejecución incumplida de una obligación de hacer o no hacer a favor del Estado en virtud de la Ley, se utiliza el procedimiento de ejecución coactiva, de acuerdo con las normas especiales vigentes.”

¹⁵³ De conformidad con los siguientes artículos de la Ley No. 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor:

“Artículo 109º.- Medidas cautelares

En cualquier etapa del procedimiento, de oficio o a pedido de parte, el Indecopi puede, dentro del ámbito de su correspondiente competencia, dictar una o varias de las siguientes medidas cautelares destinadas a asegurar el cumplimiento de la decisión definitiva:

- a. La cesación de los actos materia de denuncia.*
- b. El comiso, el depósito o la inmovilización de los productos, etiquetas, envases y de cualquier otro bien que sea materia de denuncia.*
- c. La adopción de las medidas necesarias para que las autoridades aduaneras impidan el ingreso al país de los productos materia de denuncia.*
- d. El cierre temporal del establecimiento del denunciado.*
- e. Cualquier otra medida que tenga por objeto evitar que se produzca algún perjuicio derivado del acto denunciado o que tenga como finalidad la cesación de este.*

(...)

Artículo 114º.- Medidas correctivas

Sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda al proveedor por una infracción al presente Código, el Indecopi puede dictar, en calidad de mandatos, medidas correctivas reparadoras y complementarias.

Las medidas correctivas reparadoras pueden dictarse a pedido de parte o de oficio, siempre y cuando sean expresamente informadas sobre esa posibilidad en la notificación de cargo al proveedor por la autoridad encargada del procedimiento.

Las medidas correctivas complementarias pueden dictarse de oficio o a pedido de parte.

Artículo 115°.- Medidas correctivas reparadoras

115.1 Las medidas correctivas reparadoras tienen el objeto de resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa a su estado anterior y pueden consistir en ordenar al proveedor infractor lo siguiente:

- a. Reparar productos.*
- b. Cambiar productos por otros de idénticas o similares características, cuando la reparación no sea posible o no resulte razonable según las circunstancias.*
- c. Entregar un producto de idénticas características o, cuando esto no resulte posible, de similares características, en los supuestos de pérdida o deterioro atribuible al proveedor y siempre que exista interés del consumidor.*
- d. Cumplir con ejecutar la prestación u obligación asumida; y si esto no resulte posible o no sea razonable, otra de efectos equivalentes, incluyendo prestaciones dinerarias.*
- e. Cumplir con ejecutar otras prestaciones u obligaciones legales o convencionales a su cargo.*
- f. Devolver la contraprestación pagada por el consumidor, más los intereses legales correspondientes, cuando la reparación, reposición, o cumplimiento de la prestación u obligación, según sea el caso, no resulte posible o no sea razonable según las circunstancias.*
- g. En los supuestos de pagos indebidos o en exceso, devolver estos montos, más los intereses correspondientes.*
- h. Pagar los gastos incurridos por el consumidor para mitigar las consecuencias de la infracción administrativa.*
- i. Otras medidas reparadoras análogas de efectos equivalentes a las anteriores.*

Artículo 116°.- Medidas correctivas complementarias

Las medidas correctivas complementarias tienen el objeto de revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro y pueden ser, entre otras, las siguientes:

- a. Que el proveedor cumpla con atender la solicitud de información requerida por el consumidor, siempre que dicho requerimiento guarde relación con el producto adquirido o servicio contratado.*
- b. Declarar inexigibles las cláusulas que han sido identificadas como abusivas en el procedimiento.*
- c. El decomiso y destrucción de la mercadería, envases, envolturas o etiquetas.*
- d. En caso de infracciones muy graves y de reincidencia o reiterancia:
 - (i) Solicitar a la autoridad correspondiente la clausura temporal del establecimiento industrial, comercial o de servicios por un plazo máximo de seis (6) meses.**

(vii) El Ministerio de Cultura, responsable de la preservación del Patrimonio Cultural de la Nación y con competencia para determinar responsabilidad administrativa ante infracciones contra dicho Régimen, aplicar Sanciones, establecer Medidas Provisionales, “Acciones Preventivas y Cautelares”, tales como la demolición y la paralización de obras¹⁵⁴; y,

(ii) Solicitar a la autoridad competente la inhabilitación, temporal o permanente, del proveedor en función de los alcances de la infracción sancionada.

e. Publicación de avisos rectificatorios o informativos en la forma que determine el Indecopi, tomando en consideración los medios que resulten idóneos para revertir los efectos que el acto objeto de sanción ha ocasionado.

f. Cualquier otra medida correctiva que tenga el objeto de revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro.

El Indecopi está facultado para solicitar a la autoridad municipal y policial el apoyo respectivo para la ejecución de las medidas correctivas complementarias correspondientes.”

¹⁵⁴ Conforme lo establece el artículo 22° de la Ley No. 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, y los demás artículos del “Reglamento de Sanciones Administrativas por Infracciones en contra del Patrimonio Cultural de la Nación”, aprobado por Resolución Directoral No. 00005-2016-DCS-DGDP-VMPCIC-MC, que a continuación se citan:

“Artículo 22°.- Protección de bienes inmuebles

22.3 El Instituto Nacional de Cultura queda facultado para disponer la paralización y/o demolición de la obra no autorizada, de la que se ejecute contraviniendo, cambiando o desconociendo las especificaciones técnicas y de las que afecten de manera directa o indirecta la estructura o armonía de bienes inmuebles vinculados al Patrimonio Cultural de la Nación, solicitando el auxilio de la fuerza pública, en caso de ser necesario.

22.4 Las paralizaciones de obra y las demoliciones que ordene el Instituto Nacional de Cultura, se ejecutarán por la vía coactiva y todo gasto que se irrogue será asumido por los infractores. La orden de paralización de obra o de demolición a que se refiere esta Ley, conlleva la obligación de los infractores de devolverla al estado anterior a la agresión, salvo el caso de imposibilidad material demostrada, correspondiendo a dicha entidad ejercer las acciones legales necesarias.

22.5 En los casos en que se compruebe la destrucción o alteración de un inmueble sometido al régimen que prevé esta Ley, los organismos competentes darán cuenta al Ministerio Público para que inicie la acción penal correspondiente.

Artículo 22°.- Medidas Complementarias

Sin perjuicio de las sanciones administrativas a que hubiera lugar, el Ministerio de Cultura, actuando de oficio o a pedido de la parte afectada o a solicitud de terceros, podrá disponer de las medidas necesarias que permitan restablecer, cuando sea posible, al estado anterior de los bienes muebles o inmuebles después de la infracción. Dichas medidas deberán ser asumidas por la parte infractora, sin perjuicio de las sanciones administrativas o penales a que tuviera lugar.

Artículo 38°.- Medidas Provisionales

Son acciones temporales que dicta el órgano instructor en consideración al peligro inminente o riesgo grave de mayor afectación contra un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, en tanto se emita el pronunciamiento definitivo que resuelva la imputación por presunta infracción administrativa. Sirven para asegurar la eficacia de la resolución final.

Artículo 39°.- Clases de medidas provisionales

Las medidas provisionales son las medidas cautelares. Esta medida no tienen carácter sancionador y su ejecución será a costo y riesgo del infractor.

Artículo 40°.- Clases de Acciones preventivas

Independientemente del inicio del procedimiento administrativo sancionador los órganos competentes del Ministerio de Cultura están facultados para disponer y ejecutar acciones preventivas cuando corresponda, a fin de proteger los bienes del patrimonio cultural. En estos casos, el órgano instructor evaluará las mismas a efectos de dictar las medidas cautelares que permitan asegurar la eficacia de la resolución final.

Las acciones preventivas que se pueden aplicar son las siguientes:

- * Paralización.*
- * Desmontaje.*
- * Apuntalamiento.*
- * Incautación de bienes culturales muebles integrantes del patrimonio cultural de la Nación.*
- * Otras que disponga el órgano competente.*

Artículo 42°.- Medidas cautelares

Las medidas cautelares dentro del procedimiento administrativo sancionador serán dispuestas por el órgano de instrucción, tienen carácter provisional y están orientadas a salvaguardar el bien

Artículo 43°.- Clases de medidas cautelares

Las medidas cautelares que se pueden aplicar son las siguientes:

- * Paralización de obras.*
- * Retiro y/o incautación de maquinarias, herramientas y accesorios.*
- * Incautación de bienes muebles.*

(viii) Las Municipalidades, que tienen a su cargo un sin número de competencias, que se podrían resumir en la ordenación de las actividades económicas, sociales y culturales desarrolladas en el ámbito de su competencia territorial local. De acuerdo con la LOM, estas autoridades se encuentran habilitadas para aplicar un listado (no limitativo) de actos “sancionadores”¹⁵⁵ como la multa,

* Otras que disponga la Entidad y que se encuentren establecidas por ley.

Artículo 44°.- Disposición de medidas cautelares

Las medidas cautelares son dispuestas por el órgano instructor, una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador y son dispuestas cuando existe verosimilitud de la existencia de infracción administrativa y peligro de daño por la demora en la expedición de la resolución final, es decir cuando existen elementos de juicio suficientes, de conformidad con lo establecido en el artículo 146 de la Ley de Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444.

La ejecución de la medida cautelar es inmediata desde el día de su notificación. En caso no sea posible efectuar la notificación al administrado en el lugar en que la medida cautelar se hará efectiva, ello no impide su ejecución, debiéndose dejar constancia de la diligencia en la instalación o en el lugar respectivo, sin perjuicio de su notificación posterior una vez ubicado al administrado, de ser el caso.

El personal autorizado notificará la medida cautelar en el momento de ejecutar la misma, pudiendo contar con el auxilio de la fuerza pública.

Las medidas cautelares caducan de pleno derecho cuando se emite la resolución que pone fin al procedimiento o cuando haya transcurrido el plazo fijado para su ejecución.”

¹⁵⁵ Con arreglo a lo dispuesto por el artículo 46° de la LOM:

“Artículo 46°.- Sanciones:

Las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes, sin perjuicio de promover las acciones judiciales sobre las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar.

Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias.

Las sanciones que aplique la autoridad municipal podrán ser las de multa, suspensión de autorizaciones o licencias, clausura, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de

demolición, decomiso, paralización, retención, etc., que les permita asegurar las competencias que el ordenamiento les ha asignado.

Según se aprecia, cada una de estas Autoridades Administrativas cuenta con un Régimen Sancionador propio, desarrollado en atención al sector que tienen por deber tutelar. Sin dudas, la regulación de estos regímenes ha tenido muchos aciertos y propuestas innovadoras. Sin embargo, también se ha notado deficiencias en cuanto a la regulación del procedimiento, los principios administrativos y la distinción de las medidas aplicables por la ocurrencia de Infracciones, que vulnerarían la Constitución y la LPAG, además de no encontrarse acorde con la jurisprudencia y la doctrina especializada (nacional y extranjera).

Por ello, en los siguientes apartados, nos dedicaremos al desarrollo doctrinario (nacional y comparado), legal (a nivel de la LPAG) y jurisprudencial de las Medidas Correctivas y las Medidas Provisionales, que nos permita elaborar una propuesta de Norma Base de PAS Municipal que, por un lado recoja algunos de los aciertos de otros sectores, pero que -sobre todas las cosas- guarde coherencia con la Constitución, la LPAG y la jurisprudencia y doctrina especializada.

2. **Medidas Correctivas**

elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos y otras.

A solicitud de la municipalidad respectiva o del ejecutor coactivo correspondiente, la Policía Nacional prestará su apoyo en el cumplimiento de las sanciones que se impongan, bajo responsabilidad.”

A. Definición y finalidad

Las Medidas Correctivas son aquellas que tienen por objeto retornar o restituir al estado inmediatamente anterior a la comisión de la Infracción Administrativa de las cosas, por considerar que corresponde a una situación legal correcta. Por ejemplo, el mandato de cierre de un local sin licencia, la orden de cese de una publicidad engañosa, las medidas de remediación ambiental, comiso de bienes, orden de internamiento de vehículos¹⁵⁶.

Como mencionan Juan Alfonso SANTAMARÍA¹⁵⁷ y Juan Carlos MORÓN¹⁵⁸, a diferencia de las Sanciones Administrativas que persiguen específicamente la represión administrativa por la ilicitud incurrida, todas estas medidas persiguen aspectos complementarios para actuar la voluntad del poder público. Sin duda, la más trascendente de estas medidas es la que tiene naturaleza de reposición o correctiva. Y es que reponer la situación alterada no constituye una Sanción, sino simplemente la lógica consecuencia de la obligación de cumplir con una norma sin que su imposición en forma complementaria a la Sanción implique vulneración al *non bis in idem*¹⁵⁹.

¹⁵⁶ MORÓN, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décima Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014. Pág. 795.

¹⁵⁷ SANTAMARÍA, Juan Alfonso. *Principios del Derecho Administrativo General. Tomo II*. Segunda Edición. Madrid: lustel, 2009. Pág. 413.

¹⁵⁸ MORÓN, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décima Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014. Pág. 795.

¹⁵⁹ PEREIRA, Roberto. "La potestad sancionadora de la Administración y el Procedimiento Administrativo Sancionador en la Ley No. 27444". En: *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley No. 27444*. Segunda Edición. Lima: ARA Editores, 2005. Pág. 283-284.

En palabras del OEFA¹⁶⁰, “*las medidas correctivas tienen objeto ‘revertir’ o ‘disminuir en lo posible’ el efecto nocivo de la conducta infractora; buscan corregir los efectos negativos de la infracción sobre el bien jurídico protegido; reponer el estado de las cosas a la situación anterior al de la comisión de la infracción*”.

B. Regulación en la LPAG

En nuestro país, la LPAG regula la aplicación de las Medidas Correctivas por parte de la Autoridad Administrativa, estableciendo que las Sanciones que se impongan “(...) ***son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo los bienes afectados*** (...)”¹⁶¹.

Dicho en otras palabras, en caso la Administración Pública determine la comisión de una Infracción Administrativa por parte del administrado, se encuentra habilitada, en el marco del procedimiento administrativo sancionador seguido, no solo de aplicar una Sanción, sino también de imponer medidas que repongan la situación alterada y que busquen corregir los efectos perniciosos generados.

¹⁶⁰ ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA). *Lineamientos para la aplicación de Medidas Correctivas*. Lima: Separata Especial del diario Oficial el Peruano, 2013. Pág. 19-20.

¹⁶¹ De conformidad con el artículo 232° numeral 232.1 de la LPAG.

La regulación que ofrece la LPAG nos permite llegar a esbozar algunas cuestiones particulares:

- (i)** Se dicta dentro del acto definitivo del procedimiento administrativo sancionador: la Resolución de Sanción. Como complemento de la Sanción Administrativa.
- (ii)** Al ser dictado en el acto definitivo, el órgano competente que dispone su aplicación es el resolutor, no el instructor.
- (iii)** Es dispuesta cuando ha sido previamente determinada la comisión de la Infracción por parte del administrado (si se haya responsable al Infractor).

Sobre el particular, discrepamos respetuosamente con parte de la doctrina nacional¹⁶² que interpreta que esta regulación no necesariamente implica que su imposición se produzca en la Resolución de Sanción, manifestando la existencia de una autonomía en base a su naturaleza de Policía Administrativa. Por el contrario, creemos que si lo que se busca es coherencia en el ordenamiento y evitar que las decisiones administrativas que las adopten no reciban cuestionamientos que impliquen su nulidad (provocando una ineficaz tutela del interés público), deben ser necesariamente impuestas en el marco de

¹⁶² Estas posturas pueden ser ubicadas en los trabajos citados de Juan Carlos Morón y Noelia Carreras. Aparentemente, estas posturas asumen como sinónimo de las Medidas de Policía a las Medidas Correctivas, cuando, según lo que se desprende de la doctrina, la relación entre ambas es de género-especie.

un procedimiento administrativo sancionador, que previamente haya determinado la responsabilidad del administrado.

No preguntamos si no, ¿Cómo se podría adoptar una Medida Correctiva si antes no se determina la responsabilidad del infractor?; en todo caso, una opción sería configurar un procedimiento administrativo alternativo (un “procedimiento correctivo”), en el que, al igual que en uno sancionador, también se determine la responsabilidad por la comisión de Infracciones Administrativas, pero en el que únicamente se impongan Medidas Correctivas¹⁶³.

Es por ello que, siguiendo la actual regulación sobre estas medidas, comulgamos con postulados como los de los profesores Ramón HUAPAYA¹⁶⁴ y Juan José MARTINEZ¹⁶⁵, quienes sostienen, al interpretar el artículo 232.1 de la LPAG, que las Medidas Correctivas “*son medidas accesorias a la sanción*”,

¹⁶³ En nuestro país esto viene ocurriendo con el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), tras la dación de la Ley No. 30230, que por un período de tres (3) años, ante la comisión de determinados ilícitos ambientales se encuentra habilitado para aplicar sólo Medidas Correctivas y ya no Sanciones. No obstante ello, creemos que, si bien la citada regulación contiene una lógica, las directrices generales de este tipo de procedimientos deben de encontrarse previstas en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

¹⁶⁴ HUAPAYA, Ramón. “Potestad Sancionadora y Medidas Correctivas”. Presentación *Power Point*. Lima, 3 de abril de 2012. Pág. 17. Disponible en el siguiente link: <http://myslide.es/documents/potestad-sancionadora-y-medidas-correctivas-lima-03-04-2012-dr-ramon-huapaya-tapia-profesor-de-derecho-administrativo-pucp.html>

¹⁶⁵ MARTINEZ, Juan José. “Sanciones Administrativas, medidas cautelares y medidas correctivas. Alcance y diferencias”. En: *Blog de Juan José Martínez*. Lima, 4 de mayo de 2015. Disponible en el siguiente link: <http://juanmartinezortiz.blogspot.com/2015/05/sanciones-administrativas-medidas.html>

siendo “*simultáneas con las sanciones administrativas principales (multas, restricción o suspensión del ejercicio de derechos)*”.

C. Principios Aplicables

Previo a la modificación de la LPAG dada por el Decreto Legislativo No. 1272 del 21 de diciembre del 2016, no existían mayores “luces” sobre este punto. Sin embargo, ahora se ha establecido que las Medidas Correctivas deben respetar, en especial, los siguientes principios: **(i)** legalidad; **(ii)** reserva de ley; y **(iii)** razonabilidad/proporcionalidad.

Así, se puede apreciar en los siguientes artículos de la LPAG:

“Artículo 232°.- Determinación de la responsabilidad

232.1 (...) Las medidas correctivas deben estar **previamente tipificadas**, ser **razonables** y ajustarse a la intensidad, **proporcionalidad** y necesidad de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto.

Artículo 228-H.- Medidas cautelares y correctivas

Las **entidades solo podrán dictar medidas cautelares y correctivas siempre que estén habilitadas por Ley o Decreto Legislativo** y mediante decisión debidamente motivada y observando el Principio de Proporcionalidad.”

(Énfasis y subrayado agregados).

Incluso, de forma previa a esta modificación a la LPAG, el Tribunal Constitucional ya había establecido que los actos de gravamen necesitan respetar el principio de legalidad y de reserva de ley, trayendo a colación esta particular característica que es común en las Medidas Correctivas. Así, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente No. 2868-2004-AA/TC, expuso que:

*“La sujeción de **toda actividad limitadora** de un derecho **fundamental al principio de reserva de ley** o, en su defecto, al principio de legalidad, constituyen garantías normativas con los que la Constitución ha dotado a los derechos fundamentales. El propósito que ellos cumplen es sustraer tales restricciones del poder reglamentario del Ejecutivo o, en general, de la competencia de cualquier órgano estatal que no represente directamente a la sociedad y, por tanto, que con criterios de generalidad y abstracción puedan establecer restricciones a su ejercicio.”*
(Énfasis y subrayado agregados).

Este razonamiento también ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional Español en la Sentencia 83/1984¹⁶⁶, de la siguiente manera:

“Fundamento Jurídico 3, del principio general de libertad que la Constitución (art. 1.1) consagra se deriva que las prohibiciones de actividades de los ciudadanos o la subordinación de éstas a requisitos o

¹⁶⁶ Sentencia citada por TARDÍO PATO, José Antonio. “Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo”. En: *Revista Jurídica de Navarra*. Edición No. 38. Navarra: RJN, 2004. Pág. 122.

condiciones determinadas sólo pueden provenir por la Ley. Y este principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de sus representantes, por los que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo [...]"

(Énfasis y subrayado agregados).

A nivel doctrinario ocurre lo mismo. Así, corresponde mencionar la cita efectuada por el profesor argentino Héctor MAIRAL¹⁶⁷ sobre la exigencia de reserva de ley que establece la jurisprudencia alemana para actuaciones de autoridades de gobierno y de la Administración cuando se trata de la interferencia de los derechos de las personas (actos de gravamen), como es el caso de las Medidas Correctivas:

“Así con respecto al derecho alemán se mencionan decisiones de la Corte Constitucional Federal en el sentido de que:

‘Es un requisito fundamental de la clasificación de las funciones en un estado democrático basado en el rule of law que sólo se permita a las

¹⁶⁷ MAIRAL, Héctor. “Hacia una noción más acotada del acto administrativo (donde se explica cómo los argentinos pasamos, sin darnos cuenta, de obedecer la ley a obedecer a los funcionarios públicos)”. En: Gordillo, Agustín (editor). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas: Tomo 7, El derecho administrativo en la práctica*. Buenos Aires: FDA, 2013. Pág. 519-520.

*autoridades del gobierno y de la Administración interferir con los derechos y libertades de las personas **sobre la base de la autorización de los representantes del pueblo y no (basándose) en su propia autoridad***”
(Énfasis y subrayado agregados).

De hecho, esta exigencia ha tenido un desarrollo más amplio en el ámbito puramente sancionador, pues como mencionan Manuel REBOLLO PUIG y Manuel IZQUIERDO¹⁶⁸:

*“No es el simple principio de legalidad de la actuación administrativa que se satisface, en su vertiente más estricta, con una ley que atributa potestad sancionadora de la Administración, **sino mucho más que eso**. Está proclamado, conjuntamente para el Derecho Penal y para el Derecho Administrativo Sancionador, en el artículo 25.1 de la C.E: **‘nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones** que en el momento de producirse **no constituyan** delito, falta o **infracción administrativa**, según la legislación vigente en aquel momento’*

*De aquí se desprenden tres reglas o principios: **la reserva de ley**, el principio de tipicidad y el de irretroactividad.”*

(Énfasis y subrayado agregado).

¹⁶⁸ REBOLLO PUIG, Manuel y Manuel Izquierdo. “Lección 7: Derecho Administrativo Sancionador: Caracteres Generales y Garantías Materiales”. En: REBOLLO PUIG, Manuel y Diego Vera Jurado (Dir.). *Derecho Administrativo: Tomo II, Régimen Jurídico Básico y Control de la Administración*. Madrid: Tecnos. Pág. 204.

Finalmente, respecto al principio de razonabilidad/proporcionalidad, es importante que estas medidas eviten que su imposición no guarde relación con la Sanción o que resulten incluso más aflictivas que ésta, pues provocaría graves trastornos que incluso supongan la violación del principio de *non bis in idem*, por ejemplo.

D. Impugnabilidad

En razón a que las Medidas Correctivas se imponen en conjunto con la Sanción Administrativa, a través de la “Resolución de Sanción” que constituye el acto definitivo de la instancia procedimental¹⁶⁹, proceden los recursos administrativos regulados en la LPAG para cuestionar su validez.

Vale mencionar que los recursos administrativos que se interpongan contra esta resolución van a suspender sus efectos (y con ello la Sanción y la Medida Correctiva que contengan), de conformidad con el artículo 237.2 de la LPAG. Como pasaremos a detallar en el Capítulo IV, esta regla, sin embargo, no es muy respetada por diversos Gobiernos Locales.

3. Las Medidas Provisionales

A. Definición y Finalidad

¹⁶⁹ Con arreglo a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 206º de la LPAG.

En cuanto a la conceptualización y finalidad de esta figura, asumimos la postura de Ferrán PONS CÁNOVAS¹⁷⁰, quien sostiene que:

*“La medida provisional puede definirse como aquella decisión administrativa de carácter provisional, excepcional e instrumental, que se adopta en el seno de un procedimiento sancionador, o con carácter previo al mismo, con las debidas garantías y limitaciones, ya sea para poner fin a los efectos perjudiciales de la conducta infractora, ya sea para proteger el interés general perturbado por la infracción, **ya sea, en fin, para asegurar -en sentido amplio- la eficacia de la resolución que pueda recaer**”*

(Énfasis y subrayado agregados).

Y es que, de acuerdo a lo dicho por la profesora Belén MARINA JALVO¹⁷¹:

*“No sería acertado mantener a toda costa un concepto estricto de medidas provisionales, es decir, aplicable solamente a aquellas que pretenden asegurar la ejecución de la resolución (...) y esto último porque las medidas provisionales administrativas **no responden solamente al principio de eficacia, sino también al principio de sometimiento a la Ley** (...) Así, se trataría, de medidas tendentes a asegurar la eficacia de la resolución que pueda finalmente recaer, **o a evitar la continuidad en***

¹⁷⁰ PONS CÁNOVAS, Ferran. *Las Medidas Provisionales en el procedimiento administrativo sancionador*. Madrid: Marcial Pons, 2001. Pág. 17.

¹⁷¹ MARINA JALVO, Belén. *Medidas Provisionales en la Actividad Administrativa*. Valladolid: Lex Nova, 2007. Pág. 24-25.

***el ejercicio y desarrollo de una actividad ‘contra legem’** (...) de tal forma que pretenden asegurar la eficacia de una resolución, siempre interpretando dicha ‘eficacia’ **en un sentido amplio** que comprende tanto la ejecución como la efectiva materialización de la misma.”*

(Énfasis y subrayado agregados)

Esta idea del aseguramiento ‘amplio’ de la eficacia de la resolución final del procedimiento sancionador, que tienen a su cargo las Medidas Provisionales, es notablemente expuesta por el profesor español Agustín GARCÍA URETA¹⁷², de la siguiente manera:

*“Como se ha indicado, no son instrumentales de otra resolución, sino directamente del interés público que en cada caso persigan (...). Estas medidas tienden de forma inmediata al restablecimiento del orden jurídico perturbado y se dirigen a la congelación de la situación de hecho (...) **no hay simple garantía de la eficacia de la resolución sino de la eficacia de la actuación administrativa** o, si se prefiere, de la efectividad en términos reales de adecuación al fin de la ‘resolución que pudiera recaer’”*

(Énfasis y subrayado agregados).

¹⁷² GARCÍA URETA, Agustín. *La potestad inspectora de las administraciones públicas*. Madrid: Marcial Pons, 2006. Pág. 145-146.

Esta misma concepción amplia¹⁷³, en nuestro país es sostenida por Juan Carlos MORÓN¹⁷⁴. Así, encontramos que para dicho autor la Medida Provisional está dirigida a asegurar el valor de eficacia de la acción administrativa, de modo que proceda cuando sea necesario para asegurar la eficacia de la acción administrativa en curso en dos dimensiones: **(i)** la eficacia de la ejecución de la decisión final a emitirse (peligro abstracto del transcurso del tiempo); y, **(ii)** la eficacia en el logro del interés público confiado a las entidades evitando el mantenimiento de los efectos de la conducta antijurídica (i.e suspensión de permisos de vuelos, clausura temporal de instalaciones, suspensión de licencias o autorizaciones de todo tipo, etc.).

Este tipo de Medidas no son ajenas al Derecho Penal y, al parecer, encontrarían su origen en dicha rama. De acuerdo con el profesor penalista Cesar SAN MARTÍN¹⁷⁵, *“las medidas provisionales [en el Derecho Penal] adoptan funciones cautelares, ‘aseguratorias’ de la prueba y tuitivas-coercitivas”*.

En tal sentido, dice este autor: **(i)** la finalidad cautelar persigue garantizar la eficacia de la eventual sentencia condenatoria, de suerte que los hechos que pretende evitar son la fuga del imputado, su insolvencia y la desaparición de los

¹⁷³ La concepción amplia acotada también es compartida por autores como GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto en *El procedimiento administrativo sancionador: teoría y práctica*. Madrid: Dykinson, 2013. También puede consultarse el trabajo realizado por TARDÍO PATO, José Antonio. “Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo”. En: *Revista Jurídica de Navarra*. Edición No. 38. Navarra: RJN, 2004. Pág. 113-114.

¹⁷⁴ MORÓN, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décima Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014. Pág. 808.

¹⁷⁵ SAN MARTÍN, César. *Derecho Procesal Penal*. Lima: Grijley, 2014. Pág. 942.

bienes delictivos; **(ii)** la finalidad de aseguramiento de la prueba persigue impedir actuaciones o confabulaciones del imputado que obstruyan la investigación o perturben la práctica de los medios de prueba; y, **(iii)** la finalidad tuitiva-coercitiva persigue impedir que el imputado incurra en ulteriores hechos punibles, que previsiblemente serían idénticos o análogos a aquel que ha provocado la incoación del proceso, o bien que consume o amplíe los efectos del Delito objeto de enjuiciamiento.

B. Regulación en la LPAG

La LPAG dispone la aplicación de “Medidas Cautelares” y “Medidas Provisionales”, las primeras son reguladas en el artículo 146° y las segundas se encuentran previstas en el artículo 236°, lo cierto es que son lo mismo (o por lo menos de cara a este trabajo, lo asumiremos así), salvo en el posicionamiento (y, por tanto, especialidad) que merecen ambas figuras en la articulación de la LPAG.

La LPAG se ha encargado de regularlas con un poco más de detenimiento en comparación de las Medidas Correctivas. Así, los citados artículos establecen que:

“Artículo 146°.- Medidas cautelares

146.1 Iniciado el procedimiento, la autoridad competente mediante decisión motivada y con elementos de juicio suficientes puede adoptar, provisoriamente bajo su responsabilidad, las medidas cautelares establecidas en esta Ley u otras disposiciones jurídicas aplicables,

mediante decisión fundamentada, si hubiera posibilidad de que sin su adopción se arriesga la eficacia de la resolución a emitir.

146.2 Las medidas cautelares podrán ser modificadas o levantadas durante el curso del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción.

146.3 Las medidas caducan de pleno derecho cuando se emite la resolución que pone fin al procedimiento, cuando haya transcurrido el plazo fijado para su ejecución, o para la emisión de la resolución que pone fin al procedimiento.

146.4 No se podrán dictar medidas que puedan causar perjuicio de imposible reparación a los administrados.

Artículo 236º.- Medidas de carácter provisional

*236.1 La autoridad que tramita el procedimiento puede disponer, en cualquier momento, **la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer, con sujeción a lo previsto por el artículo 146.***

236.2 Las medidas que se adopten deberán ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidad de los objetivos que se pretende garantizar en cada supuesto concreto.

236.3 No se puede dictar medidas de carácter provisional que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de sus derechos.

236.4 Las medidas de carácter provisional no pueden extenderse más allá de lo que resulte indispensable para cumplir los objetivos cautelares concurrentes en el caso concreto.

236.5 Durante la tramitación, la autoridad competente que hubiese ordenado las medidas de carácter provisional las revoca, de oficio o a instancia de parte, cuando compruebe que ya no son indispensables para cumplir los objetivos cautelares concurrentes en el caso concreto.

236.6 Cuando la autoridad constate, de oficio o a instancia de parte, que se ha producido un cambio de la situación que tuvo en cuenta al tomar la decisión provisional, esta debe ser cambiada, modificando las medidas provisionales acordadas o sustituyéndolas por otras, según requiera la nueva medida.

236.7 El cumplimiento o ejecución de las medidas de carácter provisional que en su caso se adopten, se compensan, en cuanto sea posible, con la sanción impuesta.

236.8 Las medidas de carácter provisional se extinguen por las siguientes causas:

1. Por la resolución que pone fin al procedimiento en que se hubiesen ordenado. La autoridad competente para resolver el recurso administrativo de que se trate puede, motivadamente, mantener las medidas acordadas o adoptar otras hasta que dicte el acto de resolución del recurso.

2. Por la caducidad del procedimiento sancionador.”

(Énfasis y subrayado agregados).

A partir de los citados preceptos, podemos determinar las siguientes particularidades de las Medidas Provisionales:

- (i) En principio, son dispuestas “iniciado” el procedimiento. Esto, como veremos, ha cambiado, pues tras la dación del Decreto Legislativo No. 1272, se admite la posibilidad de imponer Medidas Provisionales “fuera” de procedimiento.
- (ii) Se exige que cumplan con el principio de legalidad y de reserva de ley, cuando mencionan que son “*establecidas por esta ley u otras disposiciones jurídicas aplicables*”.
- (iii) Son instrumentales y temporales en el procedimiento y dependen de la resolución final, que determinará su caducidad. Pero, debiéndose entender, como se ha expuesto, en forma amplia dicha instrumentalidad.
- (iv) Deben respetar el principio de razonabilidad y proporcionalidad. A la par de ello, no deben causar perjuicio de imposible reparación a los administrados, *contrario sensu*, deberíamos interpretar que puede generarse daño al administrado a través de ellas, siempre y cuando dicho daño pueda repararse o corregirse posteriormente¹⁷⁶.

¹⁷⁶ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. “Medidas cautelares, provisionales, correctivas y reparativas en el procedimiento sancionador”. En *Derecho Administrativo en el Siglo XXI*. Volumen I. Lima: Adrus, 2013. Pág. 679.

- (v) A diferencia de la Medida Correctiva, no se requiere para su imposición que se haya determinado la responsabilidad del administrado.

Al respecto, consideramos que resulta conveniente la reciente flexibilización a la exigencia de que las Medidas Provisionales sean solo aplicables una vez “iniciado el procedimiento administrativo sancionador” (dada tras la dación del Decreto Legislativo No. 1272), pues, por ejemplo, puede que ocurrir que:

- (i) la Notificación de los Cargos (que implica el inicio del procedimiento) resulte infructuosa y muy duradera en el tiempo hasta cumplir con todas y cada una de las formalidades del Régimen de Notificaciones regulado en la LPAG¹⁷⁷, dejando quizá frustrada la acción administrativa contra los efectos de determinadas Infracciones, en las que necesariamente se requiere que ésta sea eficaz y oportuna (i.e cuando se trate de Infracciones contra el dominio público, como la construcción de escaleras o montacargas en las veredas, en las que se debería disponer como Medidas Provisionales su total remoción o demolición; Infracciones contra la salud pública y la vida de las personas, como la venta de comida al público en mal estado, venta ambulante de pirotécnicos prohibidos o sustancias nocivas para la salud, etc.); o,

¹⁷⁷ Puede suceder que por determinadas circunstancias la Administración tenga que recorrer por todas las modalidades de Notificación Personal hasta llegar al Régimen de Publicaciones de los actos administrativos, lo que, claramente, en muchas ocasiones y dependiendo de la infracción concreta, resultaría insostenible por el tiempo que demandaría ello.

- (ii) simplemente a la autoridad, por motivos razonables, no le fuese posible catalogar la conducta apreciada como una Infracción, para lo cual requiere de más tiempo para realizar las investigaciones y recolección de pruebas que resulten pertinentes.

Precisamente, en estos casos creemos que resulta totalmente válida la adopción de Medidas “Provisionalísimas”, “Anticipadas”, “Urgentes” o de “Seguridad” al estilo español (en adelante, nos referiremos a ellas como “Medidas Anticipadas”);

La posibilidad legítima y válida de aplicar Medidas Anticipadas en nuestro ordenamiento se ve reforzada actualmente gracias a la modificación hecha por el Decreto Legislativo 1272 a la LPAG, a través del cual se instaura la regulación de la “Actividad Administrativa de Fiscalización” (Capítulo I-A del Título IV) en la que se incluye a las llamadas “Medidas Cautelares y Correctivas”, según se puede apreciar a continuación:

“Artículo 228-G.- Conclusión de la actividad de fiscalización

228-G.1 Las actuaciones de fiscalización podrán concluir en:

(...)

5. La adopción de medidas correctivas.

Artículo 228-H.- Medidas cautelares y correctivas

Las entidades solo podrán dictar medidas cautelares y correctivas siempre que estén habilitadas por Ley o Decreto Legislativo y mediante

decisión debidamente motiva y observando el Principio de Proporcionalidad.”

(Énfasis agregado)

Pese a que la mención de “Medidas Correctivas” en la sección que corresponde a la Actividad de Fiscalización sea una muestra clara de deficiente técnica legislativa (pues, como se ha expuesto, las Medidas Correctivas se aplican en la fase sancionadora, no en la fiscalizadora), puede apreciarse que, al haber sido aludidas estas “Medidas Cautelares y Correctivas” en dicha sección (que es previa a la sancionadora), resulta totalmente válido afirmar que con los artículos citados precedentemente la posibilidad de aplicar Medidas Anticipadas ha sido instaurada en nuestro ordenamiento.

Vale mencionar que las Medidas Anticipadas ya se encontraban reguladas por diversas normas sectoriales mucho antes que se modificara la LPAG. Por ejemplo, en la Ley No. 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, en su artículo 21°, preceptúa que antes de iniciarse un procedimiento sancionador o en cualquier etapa del procedimiento se podrán ordenar medidas cautelares previamente a la determinación de la responsabilidad de los administrados, cuando ello resulte necesario para prevenir un daño irremediable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas, lo cual se justifica en la importancia de los bienes jurídicos involucrados¹⁷⁸.

¹⁷⁸ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. “Medidas cautelares, provisionales, correctivas y reparatorias en el procedimiento sancionador”. En *Derecho Administrativo en el Siglo XXI*. Volumen I. Lima: Adrus, 2013. Pág. 682.

Ahora bien, a pesar de que no ha sido expresamente previsto en la LPAG, creemos que la posibilidad de acudir a la aplicación de Medidas Anticipadas debe estar vinculada al compromiso de un pronto inicio del procedimiento sancionador por parte de la autoridad administrativa¹⁷⁹. Según menciona acertadamente Belén MARINA JALVO¹⁸⁰:

*“El régimen específico de las medidas acordadas en los casos de urgencia se **completa con la advertencia sobre la necesidad de que el procedimiento sea iniciado** dentro de [por ejemplo] los quince días siguientes a la adopción de aquéllas, momento procesal oportuno para la confirmación, modificación o levantamiento de dichas medidas”.*

(Énfasis y subrayado agregados).

Consideramos importante insistir en la pertinencia de que luego de adoptarse una Medida Anticipada, se inicie el procedimiento administrativo sancionador correspondiente, pues con ello se determinaría si el evento dañoso (o en potencia) fue responsabilidad de algún administrado o si, por el contrario,

¹⁷⁹ Opinión expuesta por ESPINOSA-SALDAÑA, Eloy. “Medidas cautelares en el procedimiento administrativo peruano: una mirada crítica a lo realizado y un adelanto sobre aquello que debiera hacerse al respecto”. En: *Revista de Derecho Administrativo*. Edición No. 9. Lima: Círculo de Derecho Administrativo. Pág. 183. Puede verse también lo expuesto por GARCÍA URETA, Agustín. *La potestad inspectora de las administraciones públicas*. Madrid: Marcial Pons, 2006. Pág. 157.

¹⁸⁰ MARINA JALVO, Belén. *Medidas Provisionales en la Actividad Administrativa*. Valladolid: Lex Nova, 2007. Pág. 83.

resultó de una conducta que no cumplía con los elementos que configuran la Infracción^{181 182}.

Por otro lado, tampoco creemos que sea contrario a las garantías de los administrados que la Administración Pública no brinde audiencia o alegatos previos al administrado, como lo exige el artículo 161.2 de la LPAG para todo tipo de actos de gravamen, pues es inherente a su naturaleza que las Medidas Provisionales o Medidas Anticipadas se adopten en circunstancias de urgencia inaplazable, de manera que **cualquiera que sea el momento en que estas se**

¹⁸¹ Existen posturas como la expuesta por TARDÍO PATO, José Antonio. “Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo”. En: *Revista Jurídica de Navarra*. Edición No. 38. Navarra: RJN, 2004. Pág. 124, que admiten la adopción de medidas de urgencia o de seguridad, pero siempre que sean confirmadas, modificadas o levantadas en el “acuerdo de iniciación del procedimiento” (entiéndase, Notificación de Cargos). Sin embargo, creemos que la confirmación, modificación o levantamiento de este tipo de medidas no solo podría ocurrir en la Notificación de Cargos, sino también en el curso del procedimiento sancionador, incluso en la resolución definitiva, siempre que las circunstancias y los bienes jurídicos tutelados lo ameriten.

¹⁸² Asimismo, encontramos posturas como la de CIERCO SEIRA, César. “Las medidas preventivas de choque adoptadas por la administración frente a los productos insalubres”. En *Revista de Administración Pública*. Número 175, Edición enero-abril de 2008. Madrid: RAP. Pág. 82, que menciona que la imposición de una Medida Anticipada no debería depender o no debería encontrarse condicionada al inicio posterior de un procedimiento administrativo sancionador, en tanto que según explica “[las Medidas Anticipadas] *pueden manifestarse autónomamente, al margen de un ciclo procedimental previo o posterior*”. Por el contrario, nosotros insistimos en la pertinencia de iniciar en forma posterior el procedimiento administrativo sancionador correspondiente que, como se ha dicho, permita determinar si el evento dañoso (o en potencia) fue responsabilidad de algún administrado o si, por el contrario, resultó de una conducta que no cumplía con los elementos que configuran la Infracción, y con ello, verificar si procede su confirmación, modificación o levantamiento.

decidan, no pueden demorarse ni condicionarse hasta la evaluación de unas alegaciones por quien va a verse afectado por dichas medidas.

Y es que, en palabras del profesor César CIERCO SEIRA¹⁸³, “*si media una amenaza inminente cederán importantes garantías que, en condiciones normales, deben constituir un trámite previo, como es el caso señalado de la audiencia a los interesados*”.

Sin embargo, opinamos que esto no debe excluir la procedencia de que *ex post*, pueda ser concedida la audiencia al presunto infractor y demás interesados, a fin de que presenten alegaciones sobre su mantenimiento o modificación, lo que constituirá una verdadera exigencia jurídica cuando de otra manera se pudiera causar indefensión¹⁸⁴.

La citada opinión también encuentra sustento en la sentencia del 17 de julio de 2000 de la Sala Contencioso Administrativa Española¹⁸⁵, que a la letra manifiesta lo siguiente:

¹⁸³ CIERCO SEIRA, César. “Las medidas preventivas de choque adoptadas por la administración frente a los productos insalubres”. En *Revista de Administración Pública*. Número 175, Edición enero-abril de 2008. Madrid: RAP. Pág. 68.

¹⁸⁴ ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO DE LA DIRECCIÓN DE SERVICIOS JURÍDICOS DEL ESTADO. *Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Tomo I - Parte General*. Segunda Edición. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi, 2009. Pág. 448.

¹⁸⁵ Citada por GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto. *El procedimiento administrativo sancionador: teoría y práctica*. Madrid: Dykinson, 2013. Pág. 135-136.

“la posibilidad de adopción de *medidas cautelares sin oír previamente a la persona a la que afectan, no vulnera, en sí misma, aquellos derechos constitucionales, pues encuentra justificación en su propia naturaleza*, ante la hipótesis no descartable de situaciones urgentes en que sea necesaria su adopción para prevenir la lesión de los bienes jurídicos en peligro, salvaguardándose los referidos derechos en los trámites procedimentales posteriores, en donde deben ser satisfechos los principios de presunción de inocencia y de proscripción de la indefensión”
(Énfasis y subrayado agregados).

En consecuencia, consideramos que la exigencia de brindar al administrado la posibilidad de realizar alegatos en un plazo de cinco (5) días hábiles previos a la adopción de determinadas Medidas Provisionales o Medidas Anticipadas no resulta acorde con su naturaleza¹⁸⁶.

En todo caso, una alternativa para definir el momento en que deban practicarse estas alegaciones sería que sean tramitadas con anterioridad a la adopción de la decisión definitiva del procedimiento, precisamente para fundarla con plenos elementos de juicio y conocimiento¹⁸⁷.

¹⁸⁶ En nuestro país, esta posición es sostenida por ESPINOSA-SALDAÑA, Eloy. “Medidas cautelares en el procedimiento administrativo peruano: una mirada crítica a lo realizado y un adelanto sobre aquello que debiera hacerse al respecto”. En: *Revista de Derecho Administrativo*. Edición No. 9. Lima: Círculo de Derecho Administrativo. Pág. 180.

¹⁸⁷ Parafraseando lo mencionado por la ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO DE LA DIRECCIÓN DE SERVICIOS JURÍDICOS DEL ESTADO. *Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Tomo I - Parte General*. Segunda Edición. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi, 2009. Pág. 448. También puede verse la opinión expuesta por GARCÍA URETA, Agustín. *La potestad inspectora de las administraciones públicas*. Madrid: Marcial Pons, 2006. Pág. 155.

C. Principios Aplicables

A partir de las normas citadas, las Medidas Provisionales y las Medidas Anticipadas deben sujetarse, al igual que las Medidas Correctivas, en especial al **(i)** principio de legalidad, **(ii)** principio de reserva de ley, y al **(iii)** principio de razonabilidad/proporcionalidad.

Sobre el particular, conviene mencionar que el Tribunal Constitucional, ya había expresado en forma previa a las modificaciones hechas a la LPAG por el Decreto Legislativo No. 1272, que la adopción de Medidas Provisionales y Medidas Anticipadas debe respetar el principio de reserva de ley (resaltando la norma que habilitaba su dictado). Así, en la sentencia recaída en el Expediente No. 1963-2006-PA/TC, dicho Tribunal sostuvo que:

*“27.- la posibilidad de establecer medidas complementarias a las sanciones económicas que ordena la ley, resulta razonable si se toma en cuenta que el artículo 21° del Decreto Ley No. 701, modificado por el Decreto Legislativo No. 807, dispone que la Comisión de Libre Competencia podrá, dentro del ámbito de su correspondiente competencia, **dictar cualquier medida correctiva destinada a asegurar el cumplimiento de la decisión definitiva** (...) en especial la orden de cesación o la imposición de condiciones determinadas para evitar el daño que pudieran causar las conductas a que el procedimiento se refiere.”*

(Énfasis y subrayado agregados)

De la mano con lo anterior, este Colegiado también había exigido que la imposición de Medidas Provisionales no sea arbitraria, instando a que las autoridades respeten escrupulosamente los límites y requisitos establecidos por la norma que les otorga la competencia para imponerlas. Esta exigencia constituye Precedente Vinculante, y se encuentra recogida en la sentencia recaída en el Expediente No. 3075-2006-PA/TC, de la siguiente manera:

“Fundamento 5

*b) De los dispositivos legales anteriormente mencionados se desprende con toda precisión que si bien la autoridad administrativa, en este caso la Oficina de Derechos de Autor, tiene la plena facultad de **poner en práctica medidas preventivas o cautelares** a efectos de cumplir con su función de tutela o protección sobre los derechos correspondientes al autor, **no puede ejercer dicha responsabilidad de una manera absolutamente discrecional**, sino sujeta a una **serie de parámetros mínimos**, que no por ser tales dejan de ser una exigencia a la par que una garantía respecto de las personas o entidades a las que dichas medidas son aplicadas. Dentro de dicha lógica y aunque es cierto que entre las medidas preventivas o cautelares se encuentra la diligencia de inspección (artículo 177), esta necesariamente debe ser solicitada por el interesado y sustentada con un mínimo de elementos probatorios o suficientes en la forma en que expresamente lo indica el anteriormente citado artículo 179. La exigibilidad de dichas pruebas elementales no es, por otra parte, un asunto opcional o facultativo, sino plenamente obligatorio, conforme lo ratifica el también citado artículo 180, lo que*

significa que no cabe un manejo diferenciado donde la norma simplemente no lo precisa o no lo habilita.”

(Énfasis y subrayado agregados).

Es por ello que, creemos que más allá de que se otorgue expresamente la potestad para imponer Medidas Provisionales y Medidas Anticipadas, es importante que la norma también establezca, en forma concreta por cada sector regulado, los parámetros, supuestos o condiciones en los que procedería su aplicación.

Por otro lado, conviene mencionar que este tipo de medidas no se relacionan con el principio de “tutela cautelar”, pues no se organiza en base a la noción del derecho a la tutela judicial efectiva.

En realidad, la adopción de Medidas Provisionales constituye una actuación administrativa que no se establece ni en favor del administrado, ni en garantía de sus derechos, sino precisamente a la inversa, en favor del interés general que le corresponde tutelar a la Administración, por lo que contienen restricciones a los derechos e intereses de los administrados. Lo cierto es que cuenta con presupuestos comunes con la tutela cautelar, como el ‘peligro en la demora’ y ‘la adecuación’¹⁸⁸, mas el requisito de la apariencia de buen derecho

¹⁸⁸ Al respecto, puede consultarse a MARINA JALVO, Belén. *Medidas Provisionales en la Actividad Administrativa*. Valladolid: Lex Nova, 2007. Pág. 98-101. Esta idea también es expuesta por TARDÍO PATO, José Antonio. “Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo”. En: *Revista Jurídica de Navarra*. Edición No. 38. Navarra: RJN, 2004. Pág. 114.

es sustituido por la apariencia de fundamento de la pretensión sancionadora sobre la base de la conciencia de la ilegalidad de la acción que se pretende afectar con la Medida Provisional, aplicándose el requisito de verosimilitud del carácter ilegal de aquella conducta del particular que se pretende alterar precisamente con dicha Medida Provisional¹⁸⁹.

D. Impugnabilidad

La LPAG no se ha encargado de mencionar expresamente la posibilidad de recurrir las Medidas Provisionales y las Medidas Anticipadas que la Administración imponga. Sin embargo, consideramos que, pese a que son actos de trámite sobre los cuales -en principio- no cabría la interposición de recursos, en tanto que constituirían actos de trámite que podrían producir indefensión¹⁹⁰, procedería su impugnación.

Como menciona Belén MARINA JALVO¹⁹¹, *“la jurisprudencia ha evolucionado de forma positiva tomando en consideración la incidencia inmediata y directa de las medidas provisionales sobre los derechos o intereses de los sujetos*

¹⁸⁹ MORÓN, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décima Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014. Pág. 807.

¹⁹⁰ Con arreglo al artículo 206º, segundo párrafo, de la LPAG, que a la letra dispone que:

“Artículo 206º.- Facultad de Contradicción

206.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión (...).”

¹⁹¹ MARINA JALVO, Belén. *Medidas Provisionales en la Actividad Administrativa*. Valladolid: Lex Nova, 2007. Pág. 175.

afectados, circunstancia que, pese a su naturaleza de actos de trámite, las hace susceptibles de recurso”.

4. Tipos de Medidas de Policía (en cuanto a sus efectos)

La presente tipología es aplicable tanto a las Medidas Correctivas como a las Medidas Provisionales (incluso, para las Medidas Anticipadas), pues nos permite diferenciar los efectos que se buscan conseguir con estas, respecto a la situación de ilegalidad generada por la Infracción Administrativa.

Esta clasificación ha sido tomada de la profesora española Belén MARINA JALVO¹⁹², para quien las Medidas de Policía, en cuanto a sus efectos, pueden ser de los siguientes tipos:

A. Medidas de Conservación

Se denominan Medidas Conservativas a aquellas que persiguen mantener un estado de cosas determinado, orientadas a impedir que se mantengan o consoliden situaciones y conductas incompatibles con el pronunciamiento final sobre el fondo.

Entre las medidas de este tipo encontramos a la suspensión provisional de derechos, procedimientos, actos administrativos, funciones, actividades y a

¹⁹² MARINA JALVO, Belén. *Medidas Provisionales en la Actividad Administrativa*. Valladolid: Lex Nova, 2007. Pág. 140-158.

aquellas que inciden en las facultades de posesión o disposición sobre bienes muebles e inmuebles.

A título meramente enunciativo, las Medidas Conservativas más habituales serían:

- (i) Suspensión de actos administrativos:** la suspensión de los actos administrativos es la medida por excelencia en los procedimientos de revisión de la legalidad de dichos actos. Ejemplos de ello en nuestro ordenamiento resultaría la suspensión de licencias urbanísticas o la suspensión temporal de la autorización para el ejercicio de determinada actividad empresarial.
- (ii) Suspensión de obras y actividades:** este tipo de medidas son, sin dudas, una de las más habituales. La suspensión de obras se establece para aquellas que carecen de título habilitante o se desarrollan al margen del mismo. El objeto de la medida de suspensión es, lógicamente, impedir la continuidad de las obras en tanto se decide sobre su legalidad. Un caso típico es el de la suspensión de obras o usos del suelo realizados sin licencia o contrariando las condiciones impuestas en la misma.
- (iii) Medidas que inciden en las facultades de disposición o posesión del afectado sobre sus bienes muebles o inmuebles:** Estas medidas afectan a bienes que pueden ser utilizados o han sido empleados para cometer infracciones. En consecuencia, para evitar que pueda cometerse una infracción o que persistan los efectos de las infracciones ya

cometidas es preciso impedir el ejercicio de las facultades de uso y disposición sobre los establecimientos, instalaciones, instrumentos, sustancias o productos en cuestión. A veces, una medida de retirada de un producto puede derivar en la destrucción del mismo, con lo que la medida en cuestión tendría efectos definitivos (así puede apreciarse en la LOM).

B. Medidas de Modificación

Son denominadas Medidas Modificativas o Innovadoras a aquellas que modifican la situación preexistente, con independencia de que impliquen o no un anticipo del contenido de la resolución final a cuya garantía se orientan.

Dentro de estas, las más recurrentes serían:

- (i) Medidas de Reparación:** estas medidas se otorgan cuando se persigue la remoción de los efectos de una conducta, con el fin de restablecer el *statu quo ante*, se trata, de impedir la continuidad del daño producido, razón por la cual, estas consisten normalmente en intimaciones de hacer. Ejemplo de ello sería la obligación de cercar un inmueble, con la finalidad de que la actividad que en él se realice no perjudique a los colindantes.

- (ii) Medidas de anticipación de efectos de resolución futura:** Particularmente, este tipo solo es aplicable para las Medidas Provisionales (o Anticipada), pues adelanta los efectos de una resolución final, ante el riesgo de consolidación de la situación dañosa que privaría

de utilidad a la resolución final. Resultaría pues indispensable adoptar las medidas necesarias para instaurar un estado de cosas conforme con el contenido previsible de aquella. Ejemplo de este tipo de medidas sería el traslado de puesto de trabajo en los casos en que la actuación del inculcado conlleve deterioro del funcionamiento del centro de trabajo donde tenga su destino; también sería la clausura de un local en caso cuente con alto grado de riesgo de seguridad de las personas, etc.



CAPÍTULO III

- LAS MUNICIPALIDADES EN EL PERÚ: EJERCICIO DE COMPETENCIAS, PODER DE POLICÍA Y POTESTAD SANCIONADORA

En este Capítulo se desarrollan los principales conceptos legales vinculados a las Municipalidades, que nos permita contextualizar y entender el ejercicio de la Potestad Sancionadora que tienen a su cargo.

I. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA DE LAS MUNICIPALIDADES EN EL PERÚ

La vida de las Municipalidades durante la etapa Republicana, se ha alternado en unos períodos en los que han existido casi siempre de forma anómala, con otros en los que fueron eliminadas y sus órganos de gobierno sustituidos por entidades administrativas designadas por el Gobierno Central.

Como menciona el reconocido jurista Mario ALZAMORA VALDEZ¹⁹³, pese a los propósitos de los fundadores de la República y de juristas y legisladores, que buscaron los modos adecuados para mantener y fortalecer la institución municipal, inspirados en un afán de vertebración democrática del Perú y su anhelo de una mejor organización del Estado, un **contumaz centralismo**, hábitos burocráticos, inercia administrativa e intereses políticos, se asociaron en la tarea de debilitar la vida municipal para reducirla o eliminarla algunas veces hasta por décadas.

Así tenemos que la primera Constitución del Perú -de 1823- en su Capítulo X de la Sección Segunda, se ocupó con amplitud de lo que significativamente denomina “Poder Municipal”, como modo de resaltar la autonomía y la importancia de las Municipalidades¹⁹⁴, de la siguiente manera:

¹⁹³ ALZAMORA VALDEZ, Mario. *Derecho Municipal*. Lima: EDDILI, 1985. Pág. 77.

¹⁹⁴ ALZAMORA VALDEZ, Mario. *Derecho Municipal*. Lima: EDDILI, 1985. Pág. 78.

“Artículo 138°.- *En todas la poblaciones, sea cual fuere su censo, habrá municipalidades compuestas del Alcalde o Alcaldes, Regidores, Síndico o Síndicos correspondientes; en la inteligencia de que nunca podrá haber menos de dos Regidores, ni más de dieciséis, dos Alcaldes y dos Síndicos.*

Artículo 140°.- *Las atribuciones del régimen municipal depende:*

1.- De la policía de orden 2.- De la policía de instrucción primaria. 3.- De la policía de beneficencia. 4.- De la policía de salubridad y seguridad. 5.- De la policía de comodidad, ornato y recreo.

Artículo 141°.- *Las Municipalidades deben además:*

1.- Repartir las contribuciones o empréstitos que se hubieren señalado a su territorio.

2.- Formar los ordenamientos municipales del pueblo y remitirlos al Congreso para su aprobación por medio de la Junta Departamental.

3.- Promover la agricultura, industria, minería, y cuanto produzca en razón de la localidad al bien del pueblo.

4.- Informar anualmente a la Junta Departamental de lo que hubieren hecho en conformidad de sus atribuciones, o de lo que hubieren dejado de hacer, indicando los motivos.

Sin embargo, este comienzo protagónico de las Municipalidades en la vida republicana fue radicalmente cambiado, con la quinta Constitución -de 1839- que,

según explica el maestro Mario ALZAMORA VALDEZ¹⁹⁵, *“llegó al extremo de suprimir las municipalidades, abolir las juntas departamentales y crear las intendencias, a cargo de funcionarios dotados de facultades ejecutivas, judiciales y de policía, nombrados por el Gobierno [Central] para el ejercicio de la Administración local”*.

Catorce años después, ante el intenso reclamo de los pueblos, fue promulgada la ley del 9 de diciembre de 1853 que restableció y organizó las Municipalidades como “el primer escalón de la Administración civil”. Según cuenta ALZAMORA VALDEZ¹⁹⁶, bajo dicha ley -que no se cumplió- los Alcaldes debían ser nombrados por el Presidente de la República para las capitales de departamento, por los prefectos para las de provincia y por los subprefectos para las de distrito, de una terna presentada por los regidores. Los alcaldes fueron considerados como “agentes del Poder Ejecutivo” y los prefectos estaban facultados para fiscalizar a las Municipalidades y para suspender sus sesiones.

La ley de 1853, dijo el historiador Jorge BASADRE¹⁹⁷, *“resultó moderada al lado de la servidumbre del Estado en que cayeron las instituciones locales después de 1919. Pero en aquella época los liberales la miraron con hondo disgusto e hicieron campaña intensa contra ella”*.

Con conveniente sentido democrático y acorde al espíritu liberal, la sexta Constitución del Perú -de 1856- restableció la institución municipal en nuestro país, según los

¹⁹⁵ ALZAMORA VALDEZ, Mario. *Derecho Municipal*. Lima: EDDILI, 1985. Pág.81.

¹⁹⁶ ALZAMORA VALDEZ, Mario. *Derecho Municipal*. Lima: EDDILI, 1985. Pág.81.

¹⁹⁷ Citado por Mario Alzamora Valdez: BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú*. Lima, 1963. Tomo II, pág. 948.

dispositivos que contienen su Título XV¹⁹⁸, lo que, pese a sus vaivenes, se ha mantenido hasta la Constitución 1993 (la décimo segunda de nuestra historia y actualmente vigente).

II. MUNICIPIO: CONCEPTO Y ELEMENTOS

Como cuestión previa, conviene precisar que la LOM utiliza indistintamente los términos “Gobierno Local”, “Municipalidad” y “Municipio”, por lo que para efectos de esta ley, deben entenderse como sinónimos, no obstante las diferencias conceptuales entre ellos¹⁹⁹. Nosotros haremos lo mismo en la presente tesis.

Siendo así, de acuerdo con el artículo I del Título Preliminar de la LOM, los Gobiernos Locales son regulados de la siguiente manera:

“Artículo I.- Gobiernos locales

*Los gobiernos locales **son entidades, básicas de la organización territorial del Estado** y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los*

¹⁹⁸ ALZAMORA VALDEZ, Mario. *Derecho Municipal*. Lima: EDDILI, 1985. Pág. 81.

¹⁹⁹ Como recuerda MALLAP RIVERA, Johnny. *Comentarios al Régimen Normativo Municipal*. Lima: Gaceta Jurídica, 2013. Pág. 39-40: Municipio es la entidad social integrada por tres elementos inseparable como son la población, el territorio y la capacidad de autogobierno (o Poder Municipal). Municipalidad, la institución que en representación del Municipio cumple la función de gobierno y administración, con la finalidad de lograr el desarrollo de su circunscripción y satisfacer las necesidades elementales de los vecinos. Gobierno Local, la autoridad que ejercer la función normativa y ejecutiva del Municipio, integrada por el Concejo Municipal (alcalde y regidores) y el Alcalde.

*intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo **elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.***

Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.”

(Énfasis y subrayado agregados).

Este artículo es central para nuestro análisis, pues de un lado regula qué es y, del otro, cuáles son los elementos del Municipio. Así en cuanto al “qué es” (concepto), este artículo establece que los Gobiernos Locales:

- (i) **Son entidades básicas de la organización territorial del Estado**, es decir, son los entes que sirven de base a la organización territorial del Estado y son parte fundamental de su configuración y organización física²⁰⁰. Esta norma se sustenta en el artículo 189° de la Constitución, que regula que *“el Territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y la Nación. En el ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y centros poblados”*;

²⁰⁰ MALLAP RIVERA, Johnny. *Comentarios al Régimen Normativo Municipal*. Lima: Gaceta Jurídica, 2013. Pág. 40.

- (ii) Son canales inmediatos de participación vecinal**, haciendo un reconocimiento al hecho histórico de que los Gobiernos Locales son entidades de naturaleza vecinal, siempre cercanas a su población y sus problemas. Por tanto, son las Municipalidades el punto de encuentro entre la sociedad civil (con sus demandas y propuestas) y la sociedad política (del Estado). Esta disposición está relacionada con una serie de artículos contenidos en el texto de la LOM, que regulan, por ejemplo, los mecanismos de participación ciudadana, el presupuesto participativo, los consejos de coordinación, etc.²⁰¹;
- (iii) Institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses de sus correspondientes colectividades**, destaquemos que el término institucionalizar implica más que un cambio formal, ya que conlleva -además de gestionar en forma autónoma los intereses locales- tomar las medidas necesarias a fin de asegurar que los procesos de cambio, impulsados desde la Municipalidad, sean permanentes en el futuro.²⁰²;
- (iv) Son promotores del desarrollo local**, aspecto muy importante que da continuidad histórica a un elemento contenido en la Constitución Política de 1856, por el cual las Municipalidades dejaron de ser “dependencias del gobierno central”, “agencias del Estado” o “empresas municipales”, para convertirse en verdaderos **Gobiernos Locales**, con el deber ineludible de ser agentes de

²⁰¹ MALLAP RIVERA, Johnny. *Comentarios al Régimen Normativo Municipal*. Lima: Gaceta Jurídica, 2013. Pág. 40.

²⁰² MALLAP RIVERA, Johnny. *Comentarios al Régimen Normativo Municipal*. Lima: Gaceta Jurídica, 2013. Pág. 40.

desarrollo local; lo que conlleva la elaboración de planes, convocatoria a la población, coordinación con otros niveles de gobierno, financiamiento y ejecución de obras municipales²⁰³. Disposiciones similares contiene también la LOM en el artículo IV del Título Preliminar, que señala que *“los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción”*; el artículo VI que establece que *“los gobiernos locales promueven el desarrollo económico local aprobados en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo”*, y el artículo 36º que precisa que *“los gobiernos locales promueven el desarrollo económico en su circunscripción territorial y la actividad empresarial local, con criterio de justicia social”*; y,

- (v) Finalmente, las **Municipalidades tienen personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines**; es decir, son sujetos de derecho creadas al amparo de la Constitución y las leyes de demarcación territorial, que ejercen su autoridad y funciones en representación del Estado, de acuerdo a las competencias que le son propias.

Entendido entonces el concepto de Municipio, pasamos a desarrollar los elementos que lo configuran. Son pues tres (3) sus elementos: territorio (elemento material), población (elemento social) y organización (elemento potestativo o jurídico)²⁰⁴.

²⁰³ MALLAP RIVERA, Johnny. *Comentarios al Régimen Normativo Municipal*. Lima: Gaceta Jurídica, 2013. Pág. 40.

²⁰⁴ Puede consultarse al respecto a CASTELAO, Julio, Arturo González y Marta Villa. *Régimen local y autonómico*. Madrid: Universitas, 1996. Pág. 47.

No se puede concebir una Municipalidad sin la concurrencia de una población, asentada en un territorio determinado y con una autoridad común, que gestione los intereses de dicha colectividad hacia el desarrollo económico y social²⁰⁵.

Así pues, con más detalle encontramos lo siguiente respecto a los elementos que configuran el Municipio:

- (i) La **población** es el conjunto de personas que habitan dentro de los límites del Municipio y que se hallan sometidas a la autoridad de éste.²⁰⁶

Según explica Mario ALZAMORA VALDEZ, los pobladores del Municipio se dividen en vecinos y transeúntes (o población de derecho y población de hecho, respectivamente)²⁰⁷. Los primeros gozan de plenitud de derechos; la capacidad de los segundos se halla limitada en orden a los derechos (elegir y ser elegidos miembros de los cuerpos municipales, por ejemplo) y a determinados servicios²⁰⁸.

²⁰⁵ MALLAP RIVERA, Johnny. *Comentarios al Régimen Normativo Municipal*. Lima: Gaceta Jurídica, 2013. Pág. 41.

²⁰⁶ ALZAMORA VALDEZ, Mario. *Derecho Municipal*. Lima: EDDILI, 1985. Pág. 138.

²⁰⁷ Así lo hacen llamar CASTELAO, Julio, Arturo González y Marta Villa. *Régimen local y autonómico*. Madrid: Universitas, 1996. Pág. 45.

²⁰⁸ ALZAMORA VALDEZ, Mario. *Derecho Municipal*. Lima: EDDILI, 1985. Pág. 138.

(ii) El **territorio** es para el Municipio, como para el Estado, un elemento constitutivo. Como menciona el profesor español Julio CASTELAO²⁰⁹, el territorio es el primer elemento del Municipio sin el cual no puede subsistir.

El poder que ejerce el Municipio dentro de su ámbito geográfico, equivale al “*imperium*” que corresponde al Estado, que consiste en el poder ejercido dentro de la esfera de su competencia. En cuanto al territorio mismo, pertenece al Municipio el “*dominium*” sobre sus propios bienes y, en uso de *imperium*, puede dictar determinadas medidas (restricciones vecinales de la propiedad, por ejemplo) que recaen en los particulares²¹⁰.

(iii) La **organización** (o poder municipal). Este elemento, como recuerda Mario ALZAMORA VALDEZ²¹¹, ha traído mucho debate sobre su naturaleza, pues algunos le atribuyen las características que corresponden al *imperium* que ejerce el Estado y otros consideran que el Municipio realiza sólo funciones administrativas. Para los primeros existe un verdadero Gobierno Local; para los segundos, se trata de simple Administración local. En realidad, el Municipio realiza estas dos tareas: administrativas o de prestación de servicios, y funciones de gobierno²¹².

²⁰⁹ CASTELAO, Julio, Arturo González y Marta Villa. Régimen local y autonómico. Madrid: Universitas, 1996. Pág. 45.

²¹⁰ ALZAMORA VALDEZ, Mario. *Derecho Municipal*. Lima: EDDILI, 1985. Pág. 144.

²¹¹ ALZAMORA VALDEZ, Mario. *Derecho Municipal*. Lima: EDDILI, 1985. Pág. 145.

²¹² ALZAMORA VALDEZ, Mario. *Derecho Municipal*. Lima: EDDILI, 1985. Pág. 145.

Pertencen a este último orden de actividades, las facultades que corresponden a la población que conforma el Municipio de elegir sus autoridades y el ejercicio de los derechos vecinales de iniciativa, consulta y revocación; y las potestades de las autoridades municipales de dictar normas generales, crear impuestos e imponer Sanciones²¹³. Recordemos pues que el Municipio puede intervenir las actividades de los ciudadanos por medio de Ordenanzas y Decretos de Alcaldía, sometiéndolas a previa licencia y otros actos de control preventivo, y por órdenes individuales constitutivas de mandatos para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo²¹⁴.

Así, dando orden a este elemento, la LOM en su artículo 26° dispone que *“la Administración municipal adopta una estructura gerencial sustentándose en principios de programación, dirección, ejecución, supervisión, control concurrente y posterior. Se rige por los principios de legalidad, economía, transparencia, simplicidad, eficacia, eficiencia, participación y seguridad ciudadana, y por los contenidos en la Ley No. 27444. Las facultades y funciones se establecen en los instrumentos de gestión y la presente ley”*.

III. EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS Y LA AUTONOMIA MUNICIPAL

1. Autonomía Municipal: Marco General

²¹³ ALZAMORA VALDEZ, Mario. *Derecho Municipal*. Lima: EDDILI, 1985. Pág. 145.

²¹⁴ CASTELAO, Julio, Arturo González y Marta Villa. *Régimen local y autonómico*. Madrid: Universitas, 1996. Pág. 46.

Un buen punto de partida para este apartado es el siguiente extracto de la sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente No. 3283-2003-AA/TC:

*“11. Las Municipalidades son definidas como gobiernos locales que **ejercen su competencia en la circunscripción de las provincias y distritos del Estado, y tienen una pluralidad de tareas**, las cuales le son asignadas atendiendo a lo siguiente:*

a) Competencia por territorio

*Según ésta, las municipalidades, sean provinciales, distritales o delegadas, cuando ejercen sus **atribuciones** normativas, administrativas o económicas, sólo deben referirse a las **circunscripciones geográficas** para las cuales han sido elegidas (esto se conoce como la jurisdicción).*

b) Competencia por grado

*Se refiere a que, sin perjuicio de su autonomía, entre las municipalidades provinciales, distritales y delegadas existen dos tipos de relaciones: de **coordinación**, para las labores conjuntas, y de subordinación de las segundas para con las primeras, en el sentido que deben someterse a la decisión final o a su autorización que según el caso emitan. Se establece, así, un criterio de jerarquía.*

c) Competencia por materia

*Según la cual, los **campos específicos** en los cuales las municipalidades pueden actuar, se encuentran enumerados en la Ley Orgánica de Municipalidades.”*

(Énfasis y subrayado agregados)

A través de esta sentencia, el Tribunal Constitucional ordena el ejercicio de las competencias asignadas a las Municipalidades en nuestro país. De hecho, las uniformiza a lo regulado en la LPAG²¹⁵ -norma de naturaleza común para todas las entidades del Estado- en tanto que la competencia debe ser ejercida por territorio, grado y materia.

Siendo así, las Municipalidades ejercen sus competencias, además, en autonomía, por tener condición de Gobierno Local que forma parte de un Estado Unitario y Descentralizado.

Esta autonomía se encuentra expresamente recogida en el artículo 194° de la Constitución, que establece que *“las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a Ley”*. También hace lo propio el artículo 8° de la Ley No. 27783, Ley de Bases de la Descentralización (en adelante, “LBD”), al definir que *“la autonomía es el derecho y la capacidad efectivo del Gobierno en sus tres niveles, de*

²¹⁵ Recordemos que esta norma, en su artículo 3°, al regular los requisitos de validez del acto administrativo, menciona lo siguiente:

“Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. Competencia.- *Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.”*

(Énfasis y subrayado agregados).

normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas.”

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha desarrollado el concepto de autonomía municipal, señalando que la Constitución Política del Estado:

*“Reconoce la garantía institucional de la autonomía municipal, en tres aspectos concretos: política, económica y administrativa (...) Como toda garantía institucional, la autonomía municipal es susceptible de ser objeto, **en virtud de una ley, de desarrollo, regulación y limitaciones en su contenido**, siempre que ellos se realicen dentro de los límites del orden competencial que la Constitución prevé **y en respeto del contenido esencial de la institución**, que no puede ser alterado”²¹⁶.*

(Énfasis y subrayado agregados).

El artículo 9º de la LBD, establece las dimensiones de las autonomías, precisando la existencia de una autonomía política, una de tipo administrativa y otra de tipo económica:

“9.1 Autonomía política: *es la facultad de adoptar y concordar políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus*

²¹⁶ Sentencia recaída en el Expediente No. 001-1996-AI/TC.

normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.

9.2 Autonomía administrativa: *es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.*

9.3. Autonomía económica: *es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias”*

Desde esa perspectiva, la autonomía municipal puede definirse como la capacidad que tienen las Municipalidades en asuntos políticos, económicos y administrativos, ejerciendo de manera independiente, pero en el marco de la Constitución y la ley, competencias y funciones que no pueden ser ejercidas por ninguna otra institución del Estado.

En suma, lo que caracteriza a la autonomía es la capacidad de dictar sus propias normas, capacidad de organizarse, poder de gestión dentro de las competencias que le asigna la Constitución y la ley, y suficiencia financiera para recaudar, administrar sus rentas y decidir sus proyectos de inversión.

Sin embargo, como es sabido, esta autonomía no es absoluta, sino que está sujeta al marco constitucional, tal como lo señala expresamente el artículo VII del Título Preliminar de la LOM:

*“Los gobiernos locales **están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú,** regulan las actividades y funcionamientos del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio. Las competencias y funciones específicas municipales **se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales,** regionales y locales de desarrollo”.*

(Énfasis y subrayado agregados).

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional -hace mucho tiempo atrás- en la sentencia recaída en el Expediente No. 0012-1996-AI/TC, precisó el carácter restringido del concepto de autonomía de entidades creadas por la Constitución (como las Municipalidades), estableciendo que “(...) *la autonomía es la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero **sin dejar de pertenecer a una estructura general** de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no solo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste”.*

En línea con lo anterior y centrándose en la autonomía de las Municipalidades, en la sentencia recaída en el Expediente No. 510-2004-AA/TC (fundamento 2), dicho Colegiado manifestó que:

“(...) la Constitución garantiza la autonomía municipal, en sus ámbitos político, económico y administrativo, en los asuntos de su competencia, por lo que un ejercicio enmarcado en tal premisa no puede vulnerar ni amenazar,

*per se, derechos constitucionales, **salvo que dicho ejercicio se efectúe al margen del ordenamiento jurídico,** y lesione derechos de los administrados y otros entes estatales o privados²¹⁷.*

(Énfasis y subrayado agregados).

A partir de estos pronunciamientos podemos expresar las siguientes ideas respecto a la autonomía municipal: *(i)* encuentra su reconocimiento en el marco y estructura del Estado (unitario y descentralizado), y *(ii)* debe ser ejercida (competencias autónomas) en armonía con el ordenamiento jurídico y las políticas públicas nacionales (principio de cooperación y fidelidad normativa nacional). Pasaremos a desarrollar estas dos ideas en los siguientes apartados de esta sección.

2. Estado Unitario y Descentralizado y Autonomía Municipal

El Tribunal Constitucional respecto a este tema ha dicho, en la sentencia recaída en el Expediente No. 0007-2001-AA/TC, que mediante la autonomía municipal se garantiza a los Gobiernos Locales a *“desenvolverse con plena libertad en los aspectos administrativos, económicos y políticos (entre ellos, los legislativos) (...). En consecuencia, **no porque un organismo sea autónomo deja de pertenecer al Estado, pues sigue dentro de él** y como tal, no puede apartarse del esquema jurídico y político que le sirve de fundamento a este y, por supuesto, a aquel²¹⁸.*

(Énfasis y subrayado agregados).

²¹⁷ MALLAP RIVERA, Johnny. *Comentarios al Régimen Normativo Municipal*. Lima: Gaceta Jurídica, 2013. Pág. 45.

²¹⁸ También puede consultarse la sentencia recaída en el Expediente No. 0016-2003-AI/TC.

Sustentándose en su par español, dicho Colegiado también expresó, en la sentencia recaída en el Expediente No. 0010-2003-AI/TC, lo siguiente:

*“3. El Tribunal Constitucional español, en criterio aplicable mutatis mutandis a la presente causa, ha manifestado que la autonomía ‘(...) hace referencia a un poder limitado. Autonomía no es soberanía, y dado que **cada organización dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad**, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido’. (STC 4/1981, FJ N° 8).”*

(Énfasis y subrayado agregados).

Queda claro entonces que la autonomía municipal encuentra su base en la unidad y estructura del Estado que, de acuerdo a nuestro ordenamiento, es uno de tipo Unitario y Descentralizado²¹⁹ y, por esto último, como lo explica el Tribunal Constitucional²²⁰²²¹, debemos entender que:

²¹⁹ Puede consultarse a detalle este concepto en el siguiente informe elaborado por la Defensoría del Pueblo: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Informe Defensorial No. 133: ¿uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2008.

²²⁰ Sentencia recaída en los Expedientes No. 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC (acumulados), del emblemático caso “Hoja de Coca” (Presidente de la República vs. Gobiernos Regionales de Huánuco y Cusco).

²²¹ Puede consultarse el siguiente trabajo elaborado por el profesor Ángel Delgado Silva, a través del cual comenta el impacto de la sentencia citada: DELGADO, Ángel. *El rol del Tribunal Constitucional ante los desafíos de la descentralización* (manuscrito). Lima, 20 de noviembre del 2007.

*“(…) **el Estado peruano no es ‘unitario descentralizado’, sino ‘unitario y descentralizado’.** La diferencia entre uno y otro caso no es un simple juego de palabras. Encierra profundas diferencias en lo que a la distribución horizontal del poder respecta.*

Un Estado ‘unitario descentralizado’ es meramente un Estado unitario complejo, es decir, aquel en el que la descentralización solamente se presenta en un ámbito administrativo, más no en un ámbito político. En dichos Estados, las entidades descentralizadas no gozan de verdadera autonomía, pues si bien tienen importantes potestades reglamentarias y ejecutivas, éstas, finalmente, reducen su cometido a la ejecución de las leyes estatales.

*Sin embargo, nuestra Constitución no sólo ha conferido a los gobiernos descentralizados (regiones y municipios) autonomía administrativa, **sino también económica** y, lo que es más importante, **autonomía política**. Esta última se traduce, de un lado, en la **elección de sus órganos por sufragio directo** (artículo 191° de la Constitución), y, de otro, en **la capacidad de dictar normas con rango de ley** (artículo 192.6 y 200.4 de la Constitución).”*
(Énfasis y subrayado agregados).

En ese sentido, en la estructura Unitaria y Descentralizada del Estado, la autonomía municipal encuentra sustento y garantía, según lo expresa el máximo intérprete constitucional²²², de la siguiente manera:

²²² Sentencia recaída en el Expediente No. 0015-2005-PI/TC.

“8. Tal como el Tribunal Constitucional lo ha expuesto en su jurisprudencia, en el ejercicio de la garantía constitucional-institucional de autonomía, **los gobiernos locales se encuentran vinculados por el principio de unidad del Estado**, que se encuentra consagrado tanto en el artículo 43° de la Constitución, en cuanto declara que ‘(...) El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo, descentralizado y se organiza según el principio de separación de poderes’; como en su artículo 189°, que dispone que ‘El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establecen la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación’ ”.

(Énfasis y subrayado agregados).

3. **Principio de Cooperación y Lealtad Normativa Nacional**

El Principio de Cooperación y Lealtad Normativa Nacional exige a los Gobiernos Regionales y Locales el **estricto respeto de los Planes y Políticas Públicas Nacionales**, los mismos que son establecidos principalmente en normas generales con alcance en todo el territorio nacional (por ejemplo, Leyes del Congreso, Decretos Legislativos, Decretos de Urgencia y Decretos Supremos).

Así, según este principio, los Gobiernos Locales deben ejercer sus **potestades normativas y administrativas** (esto es, aprobar y emitir sus normas de alcance local, así como emitir actos administrativos de su competencia), siguiendo cabalmente lo

dispuesto en las normas que contienen **Planes o Políticas Públicas Nacionales**, sancionando con su invalidez (inconstitucionalidad/ilegalidad) aquellas actuaciones que vayan en contra de las mismas.

El Principio de Cooperación y Lealtad Normativa se encuentra recogido en la Constitución, en la LBD, y en el caso concreto de los Gobiernos Locales, en la LOM²²³.

La Constitución Política reconoce dicho principio, en su artículo 195°, al establecer que:

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

(Énfasis y subrayado agregados).

²²³ Para entender este principio también puede consultarse el siguiente informe de la Defensoría del Pueblo: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Informe Defensorial No. 133: ¿uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local.* Lima: Defensoría del Pueblo, 2008. En este trabajo, este trascendente organismo del Estado manifiesta que: “(...) es importante tener en cuenta el principio de lealtad entre los niveles de gobierno que se encuentra implícitamente reconocido en los artículos 189°, 191° y 192° de la Constitución Política. Este principio ha sido incorporado por el Tribunal Constitucional y se orienta a asegurar que el proceso de descentralización no genere desintegración o enfrentamiento entre los Gobiernos Regionales y Locales. Se trata entonces de un principio que afirma el carácter unitario del Estado e incide en los niveles de gobierno para que no confundan la autonomía que les ha sido reconocida constitucionalmente con la autarquía o soberanía interna (...) En efecto, la autonomía local no puede esgrimir como justificación para sustraerse, por ejemplo, al cumplimiento de las normas generales dadas por el Gobierno Nacional en el marco de sus competencias, así tampoco a las leyes generales dictadas por el Congreso de la República.”

La LBD hace lo propio en su artículo 11º, al disponer que:

“Artículo 11º.- Ordenamiento jurídico y publicidad de las normas

11.1. *La normatividad expedida por los distintos niveles de gobierno, **se sujeta** al ordenamiento jurídico establecido por la Constitución y las leyes de la República.”*

(Énfasis y subrayado agregados).

Por su parte, para el caso específico de las Municipalidades, la LOM en su artículo VIII, recoge este principio de la siguiente manera:

“Artículo VIII.- Aplicación de Leyes Generales y Políticas y Planes Nacionales

Los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio.

Las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.”

(Énfasis y subrayado agregados).

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en reiterada y concluyente jurisprudencia²²⁴, ha recogido el Principio de Cooperación y Lealtad Normativa Nacional, en casos emblemáticos como el de “Hoja de Coca”²²⁵ y “Venta de Ropa Usada”²²⁶, a través de los cuales declaró inconstitucional Ordenanzas Regionales de Huánuco y Cusco por contravenir abiertamente las Políticas Públicas Nacionales Antidrogas, e inconstitucional Ordenanzas Regionales de Tacna por violar las Políticas Públicas Nacionales de Importación de Bienes, respectivamente. En el primer caso, el Supremo Tribunal desarrolló el referido principio, sosteniendo que:

“4.3.2 Principio de cooperación y lealtad

*39. El carácter descentralizado del Estado peruano, por otro lado, no es incompatible con la configuración de Estado unitario, desde el momento que si bien ella supone el establecimiento de órganos de poder territorialmente delimitados, a los cuales se les dota de autonomía política, económica y administrativa, sin embargo, su **ejercicio debe realizarse dentro de lo previsto por la Constitución y las leyes marco que regulan el reparto competencial** de los gobiernos regionales y municipales.*

²²⁴ Puede consultarse al respecto las sentencias recaídas en los Expedientes No. 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC (acumulados); Expedientes No. 0031-2005-PI/TC y 00004-2009-PI/TC; Expediente No. 00024-2007-PI/TC; y Expediente No. 0002-2013-PI/TC.

²²⁵ Nos referimos a la sentencia recaída en los Expediente No. 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC (acumulados).

²²⁶ Nos referimos a las sentencias recaídas en los Expedientes No. 0031-2005-PI/TC y 00004-2009-PI/TC.

42. Los gobiernos regionales, al tener un deber de cooperación leal, o de lealtad regional, **en la consecución de los fines estatales, no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con los intereses nacionales.**

43. Por ello, los gobiernos regionales tienen la **obligación genérica de respetar la Constitución y las leyes que por encargo de ella limitan su actuación competencial.**

45. Si bien el gobierno del Perú es descentralizado, su Estado es uno e indivisible (artículo 43° de la Constitución), **motivo por el cual ninguna política descentralizadora puede soportar decisiones gubernativas incompatibles o asistemáticas.** Por el contrario, el proceso de descentralización debe ser concebido como el sistema más eficiente para asegurar el desarrollo integral del país.”

(Énfasis y subrayado agregados).

Mientras que, en el segundo caso emblemático, el Tribunal sostuvo que:

“Principio de cooperación, y lealtad nacional y regional.- Este principio implica que el carácter descentralizado del Estado peruano no es incompatible con la configuración de Estado unitario, toda vez que si bien ella supone el establecimiento de órganos de poder territorialmente delimitados, a los cuales se les dota de autonomía política, económica y administrativa, su ejercicio debe realizarse dentro del marco

constitucional y legal que regula el reparto competencial de los Gobiernos Regionales y Municipales.

(...) *Del mismo modo, los Gobiernos Regionales deben cumplir el principio de lealtad nacional, en la medida en que no pueden afectar, a través de sus actos normativos, fines estatales; **por ello no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con los intereses nacionales que se derivan de la Constitución.***

(Énfasis y subrayado agregados).

Vale citar también esta importante resolución del Tribunal Supremo de Puerto Rico, en la que sin mencionar expresamente el Principio de Cooperación, explica que en tanto la Ordenanza no colisione con una ley de orden nacional, será válida:

*“(...) cuando en el ejercicio de su poder de policía tanto el Estado como el Municipio tratan de reglamentar determinada materia, la ordenanza se considera válida, **a menos que sea imposible armonizarla con la ley general del Estado.**”²²⁷*

(Énfasis y subrayado agregados).

A nivel doctrinario, el profesor Ángel DELGADO²²⁸ también opina que las normas emitidas por los Gobiernos Locales (en concreto, las Ordenanzas) no juegan un papel aislado, sino que forman parte de un ordenamiento jurídico general de la nación, de

²²⁷ ALZAMORA VALDEZ, Mario. *Derecho Municipal*. Lima: EDDILI, 1985. Pág. 289.

²²⁸ DELGADO, Ángel. *El rol del Tribunal Constitucional ante los desafíos de la descentralización* (manuscrito). Lima, 20 de noviembre del 2007.

lo cual se colige que deben respetar el principio comentado en este acápite, según se desprende de la siguiente cita:

*“Estos nuevos productos legislativos, llamados ordenanzas **no son disposiciones aisladas**, sino conforman un verdadero ordenamiento jurídico, **dentro del ordenamiento general de la nación.**”*

(Énfasis y subrayado agregados).

Para concluir este punto, conviene precisar que el Principio de Cooperación y Lealtad Normativa Nacional, al estar reconocido por el Tribunal Constitucional en demandas fundadas de Acciones de Inconstitucionalidad como las citadas, cuenta con especial incidencia en nuestro ordenamiento, al ser **oponible a todos los poderes públicos**, conforme lo establece el Código Procesal Constitucional de la siguiente manera:

“Artículo 82º.- Cosa juzgada

*Las sentencias del Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad y las recaídas en los procesos de acción popular que queden firmes tienen autoridad de cosa juzgada, **por lo que vinculan a todos los poderes públicos** y producen efectos generales desde el día siguiente a la fecha de su publicación.”*

(Énfasis y subrayado agregados).

Como ha quedado claro hasta aquí, las Municipalidades son titulares de un poder normativo para aprobar Ordenanzas y Decretos de Alcaldía con efecto obligatorio en sus respectivos territorios, que únicamente se encuentra limitado por el principio de competencia, según el cual las normas municipales deben ceñirse al ámbito de las

competencias municipales, al principio constitucional de jerarquía y de sujeción con la legislación general y a las políticas y planes nacionales y regionales²²⁹, es decir, en estricto respeto al Principio de Cooperación y Lealtad Normativa Nacional (en términos utilizados por el Tribunal Constitucional).

IV. POTESTAD NORMATIVA MUNICIPAL

1. Ordenanzas Municipales

Al desarrollar este acápite solo haremos referencia y analizaremos a las Ordenanzas Municipales y no a los Decretos de Alcaldía, en la medida que respecto a estos últimos no existe duda del rango reglamentario que ostentan y, por ende, de las materias acotadas que pueden regular (en tanto instrumentos de desarrollo de las Ordenanzas Municipales)²³⁰.

Dicho esto, la potestad normativa, como se ha referido, es una característica propia de la autonomía municipal, en su relación con la Unidad y Descentralización del Estado.

²²⁹ CASTRO-POZO, Hildebrando. *Ley Orgánica de Municipalidades: concordada y comentada*. Lima: Ubilex, Segunda Edición, 2010. Pág. 347.

²³⁰ De acuerdo con el artículo 42° de la LOM: “los decretos de alcaldía establecen **normas reglamentarias y de aplicación de las ordenanzas**, sancionan los procedimientos necesarios para la correcta y eficiente administración municipal y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés para el vecindario, que no sean de competencia del concejo municipal.” (énfasis y subrayado agregados). Pese a ello, consideramos jurídicamente posible y válido que vía Decreto de Alcaldía se aprueben Reglamentos Autónomos, siempre que no regulen materias reservadas a las Ordenanzas.

Así, de acuerdo con el artículo 46° de la LOM, las normas municipales se rigen por los principios de exclusividad, territorialidad, legalidad y simplificación administrativa, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo.

En cuanto al principio de exclusividad, este se refiere a que otras entidades están excluidas de regular materias de competencia exclusiva de las Municipalidades; por su parte, el principio de territorialidad de las Municipalidades, debe concordarse con el artículo 3° de la LOM, que determina que las Municipalidades Provinciales ostentan competencia sobre el territorio de su respectiva provincia y el distrito del cercado; la Municipalidad Distrital, sobre el territorio del distrito; y la Municipalidad de Centro Poblado, en la circunscripción que determine la Ordenanza Provincial de su creación. Este es el límite de aplicación de una norma municipal: la circunscripción territorial según se trate de Municipalidad Provincial, Distrital o de Centro Poblado.

Respecto a los demás principios (legalidad y simplificación administrativa), en realidad no son los únicos aplicables, sino todos los principios generales del Derecho Administrativo (que en nuestro ordenamiento, fundamentalmente, se encuentran recogidos en la LPAG), como lo señala el artículo 26° de la LOM²³¹.

²³¹ “**Artículo 26°.- Administración Municipal**

La administración municipal adopta una estructura gerencial sustentándose en principios de programación, dirección, ejecución, supervisión, control concurrente y posterior. Se rige por los principios de legalidad, economía, transparencia, simplicidad, eficacia, eficiencia, participación y seguridad ciudadana, y por los contenidos en la Ley N° 27444.”

(Énfasis y subrayado agregados).

Ahora bien, respecto a la naturaleza de las Ordenanzas Municipales, el Tribunal Constitucional²³² ha interpretado lo siguiente:

“4. La naturaleza y contenido de las Ordenanzas Municipales

6. *Es importante que, previamente, hagamos referencia a la naturaleza de las ordenanzas municipales para, de esta forma, determinar si lo contenido en la ordenanza impugnada resulta materia susceptible de ser regulada vía este instrumento normativo.*

*El artículo 40° de la Ley N° 27972, Orgánica de Municipalidades (artículo 110°, de la Ley anterior, Ley N° 23853), establece que las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, **son las normas de carácter general** de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, **por medio de las cuales, se aprueba** la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y **las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa**.*

7. La fuerza o el valor de ley de estas normas se determina por el rango de ley que la propia Constitución les otorga -artículo 200°, inciso 4 de la Constitución-. *Se trata, por tanto, de normas que, aun cuando no provengan de una fuente formal como la parlamentaria, son equivalentes a las emitidas por ella y, como tales, se diferencian por el principio de competencia y no por el de jerarquía normativa. De este modo, la ordenanza,*

²³² Sentencia recaída en el Expediente No. 003-2004-AI/TC.

en tanto ley municipal, constituye un instrumento importante a través del cual las municipalidades pueden ejercer y manifestar su autonomía.”

(Énfasis y agregado agregados).

Así también, en la sentencia recaída en el Expediente No. 047-2004-AI/TC, este Colegiado reitera el sentido del pronunciamiento citado en el párrafo anterior, de la siguiente manera:

“2.1.3.1.1.8. Las ordenanzas municipales

*29. El artículo 194° de la Constitución dispone que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local y tienen autonomía política. **A su turno, el inciso 4° del artículo 200° de la Constitución confiere rango de ley a las ordenanzas municipales.***

*Consecuentemente, la facultad normativa de las municipalidades que se deriva de la autonomía política también las convierte en órganos productores de normas generales **en el ámbito de sus competencias. La ley No. 27972, Orgánica de Municipalidades, dispone en su artículo 40°** que:*

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

(...)

30. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido que la fuerza o el valor de ley de estas normas se determina por el rango de ley que la propia Constitución les otorga -artículo 200°, inciso 4 de la Constitución-. Se trata, por tanto, de normas que, aun cuando no provengan de una fuente formal como la parlamentaria, **son equivalentes a las emitidas por ella y, como tales, se diferencian por el principio de competencia y no por el de jerarquía normativa.** De este modo, la ordenanza, en tanto ley municipal, constituye un instrumento importante a través del cual las municipalidades pueden ejercer y manifestar su autonomía.”

(Énfasis y agregado agregados).

Es decir, de acuerdo con dicho Tribunal, las Ordenanzas son las normas de mayor rango municipal (tienen rango de ley) y las materias en las que enfoca su regulación (y así debería serlo) son aquellas que expresamente el ordenamiento le ha confiado (la Constitución, LOM, LBD y demás normas sectoriales o especiales).

2. **Exigencia de publicación integral de las normas municipales**

A nivel municipal, es obligatoria la publicación de todas las Ordenanzas, Decretos de Alcaldía y los Acuerdos de Concejo que establezcan la remuneración del alcalde y la

dieta de los regidores, caso contrario no entrarán en vigencia ni surtirán efecto alguno^{233 234}.

La importancia de la publicidad de las normas (en general, de todo tipo y rango) ha sido analizada por el Tribunal Constitucional en varias oportunidades, como, por ejemplo, en la sentencia recaída en el Expediente No. 03232-2008-PA/TC:

*“7. En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha señalado que **‘una norma no publicada simplemente no se encuentra en vigencia’** y que **‘la exigencia constitucional de que las normas sean publicadas en el diario oficial El Peruano, está directamente vinculada al principio de seguridad jurídica**, pues solo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, su posibilidad de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de estos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas’ (Cfr. STC 00017-2005-AI/TC, fundamentos 12-13).”*
(Énfasis y subrayados agregados).

Dicho Colegiado también tuvo la oportunidad de reiterar esta obligación de publicar una Ordenanza Municipal, aunque esta vez haciendo énfasis en hacerlo de forma

²³³ MALLAP RIVERA, Johnny. *Comentarios al Régimen Normativo Municipal*. Lima: Gaceta Jurídica, 2013. Pág. 267.

²³⁴ En concordancia con el **artículo 109° de la Constitución**: “La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.”

íntegra y no solo su parte aprobatoria. Así lo expresó en la sentencia recaída en el Expediente No. 0017-2005-PI/TC, la siguiente manera:

*“14. Asimismo, se sustenta en la consecución de un efectivo control de constitucionalidad de las leyes, pues un Reglamento de Concejo Municipal - que por exigencia del artículo 9°, inciso 12), de la Ley Orgánica de Municipalidades, N.° 27972 debe ser aprobado mediante una ordenanza- **solo podrá ser conocido en forma debida** por los sujetos legitimados para interponer demanda de inconstitucionalidad, **cuando sea publicado conforme lo exige la precitada ley orgánica**. En el caso de las municipalidades provinciales y distritales del Departamento de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao, este conocimiento debido **se realizará mediante su publicación en el Diario Oficial, conforme lo dispone el artículo 44°, inciso 1), de la Ley Orgánica de Municipalidades**.*

*15. En consecuencia, respecto de la Ordenanza Municipal N.° 027-2004-MDA, el **Tribunal Constitucional considera que no se satisface los principios de publicidad de las normas y de seguridad jurídica, si la publicación solo se realiza respecto de extremos de la ordenanza que aprueban el reglamento, mientras este último permanece oculto**. Este es el caso del Reglamento Interno del Concejo Municipal de Ancón, aprobado por el artículo 1° de la Ordenanza N.° 027-2004-MDA, **que no cumple el requisito de publicidad exigido en el artículo 44°, inciso 1), de la Ley Orgánica de Municipalidades**, por lo que al no encontrarse vigente tal disposición, no es susceptible de ser controlada mediante el presente proceso constitucional.”*

(Énfasis y subrayado agregados).

El criterio contenido en el pronunciamiento citado también puede apreciarse en la sentencia recaída en el Expediente No. 00578-2011-AA/TC, en la que se declara fundada una acción de amparo, que cuestiona la aplicación de una Ordenanza Municipal que no se había publicado:

*“4. En el contexto de un Estado de derecho como el que fundamenta nuestro ordenamiento jurídico (arts. 3, 43 de la Constitución), **el requisito de publicidad de las normas constituye un elemento constitutivo de su propia vigencia.** Conforme a ello, una norma **“no publicada” es por definición una norma “no vigente”, “no existente”** y, por lo tanto, **no surte ningún efecto.***

*5. Conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal, la vigencia de una norma jurídica depende, en principio, de que haya sido aprobada y promulgada por los órganos competentes, y, además, **que haya sido publicada** conforme lo establece el último extremo del artículo 51° de la Constitución. Cumplido este procedimiento, se podrá considerar que la norma es eficaz (STC N° 0017-2005-PI/TC).*

*6. De conformidad con el artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, ‘No surten efecto las normas de gobierno municipal que no hayan cumplido con el requisito de publicación o difusión’. En consecuencia, **la condición de vigencia de una ordenanza municipal en nuestro ordenamiento es que esta haya sido debidamente publicada.**”*

(Énfasis y subrayado agregados).

Pese a lo expuesto, como veremos en el Capítulo IV, esta regla de publicidad normativa en algunos casos no es respetada por varios Gobiernos Locales, pues se publicitan solo extractos de los RAS o, peor aún, solo se publicita la Ordenanza aprobatoria del RAS omitiendo todo su contenido.

V. PODER DE POLICÍA Y POTESTAD SANCIONADORA MUNICIPAL

1. El Poder de Policía Municipal

De manera general, podemos decir que el Poder de Policía se funda en la coercibilidad de las normas jurídicas y puede definirse como el conjunto de potestades de las que están dotados los órganos de gobierno para constreñir a los particulares al cumplimiento de los mandatos de la ley y, en última instancia, sancionar a los infractores, en defensa de los derechos fundamentales y del bienestar colectivo²³⁵.

Como menciona el profesor Mario ALZAMORA VALDEZ²³⁶, *“consecuencias del ejercicio de la citada potestad, y no su causa, es la restricción de determinados derechos individuales a fin de garantizar la mejor realización del bien común, y la finalidad que persigue es doble: tiende por un lado, al establecimiento del orden y a la seguridad de todas las personas, y busca, por otro lado, la realización directa del bienestar general.”*

²³⁵ ALZAMORA VALDEZ, Mario. *Derecho Municipal*. Lima: EDDILI, 1985. Pág. 287.

²³⁶ ALZAMORA VALDEZ, Mario. *Derecho Municipal*. Lima: EDDILI, 1985. Pág. 287.

Para el caso concreto de la Municipalidades, la policía municipal tiene como finalidad la vigilancia y la imposición de normas de convivencia local en resguardo de la salud, de la seguridad, de la moralidad de las costumbres y del comercio de primera necesidad en la ciudad²³⁷.

La justificación del poder que corresponde al Municipio en este campo es obvia; en tanto que los órganos que representan a los componentes de la comunidad local, elegidos libremente, están habilitados para dictar normas jurídicas tales como las Ordenanzas, deben, por la misma razón, contar con los medios legales para hacerlas cumplir²³⁸.

Los límites de la competencia de la policía municipal, como los de la policía en general, se hallan fijados por la ley en reconocimiento de un principio universal del derecho: el principio de legalidad, a través del cual, de acuerdo con el artículo 2º, inciso 24 a) de la Constitución "*nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe*". Así, en la medida que no exista norma expresa que prohíba determinada conducta, los ciudadanos pueden realizar libremente cualquier actividad; y, en forma viceversa, la autoridad administrativa, sólo podrá desplegar actuaciones de policía en tanto exista una norma que expresamente le asigne ese rol.

²³⁷ ALZAMORA VALDEZ, Mario. *Derecho Municipal*. Lima: EDDILI, 1985. Pág. 288.

²³⁸ ALZAMORA VALDEZ, Mario. *Derecho Municipal*. Lima: EDDILI, 1985. Pág. 288.

Es claro que los Gobiernos Locales tienen asignada (por la Constitución, la LOM, la LBD y demás leyes sectoriales) la Potestad de Policía para el control de diversas actividades económicas, culturales y sociales de los habitantes de su territorio. Esta potestad, de hecho, es desarrollada y ejecutada (asignando competencias específicas a sus órganos internos) mediante Ordenanzas y Decretos de Alcaldía, en los que se aprueba -por ejemplo- los Reglamentos de Organización y Funciones (ROF), Reglamentos Administrativos Sancionadores (RAS), Manuales de ejecución de inspecciones, etc.

Desarrollando esta idea, el profesor Mario ALZAMORA VALDEZ menciona que, *“el municipio, cuya razón de ser es el bienestar de los habitantes de su término, tiene la obligación de velar por la salud de la población, eliminando todo lo que atente contra ella o la ponga en peligro.”*²³⁹

2. La Potestad Sancionadora Municipal

Entendida la potestad municipal para regular los asuntos de su competencia y para ordenar las actividades que los privados despliegan en su territorio, corresponde desarrollar, en concreto, la Potestad Sancionadora que las Municipalidades tienen a su cargo.

Las Municipalidades, en tanto Gobierno Local, tienen la atribución de establecer Infracciones Administrativas e imponer las consecuentes Sanciones a los

²³⁹ ALZAMORA VALDEZ, Mario. *Derecho Municipal*. Lima: EDDILI, 1985. Pág. 291.

administrados. La LOM ha regulado en cuatro (4) artículos la Potestad Sancionadora de las Municipalidades (subcapítulo II del Capítulo II de su Título III).

El primer artículo -el 46^o²⁴⁰- regula, básicamente, que **(i)** el incumplimiento de obligaciones de carácter municipal habilita a las Municipalidades a imponer Sanciones o “Sanciones no Pecuniarias” (término que debe ser entendido como “Medidas Correctivas” o, en general, como “Medidas Administrativas”), **(ii)** vía Ordenanza, las Municipalidades determinan su Régimen de Sanciones, es decir, establecen las directrices del procedimiento sancionador que deben seguir sus órganos, tipifican Infracciones y asignan a estas las correspondientes Sanciones o Medidas Administrativas, **(iii)** enumera un catálogo (abierto) de “Sanciones” que pueden aplicar las Municipalidades ante la ocurrencia de Infracciones, sin distinguir si se tratan realmente de Sanciones o Medidas de Policía, mencionando entre ellas a la multa, suspensión de autorizaciones, clausura, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos e inmovilización de productos.

²⁴⁰ **“Artículo 46°.- Sanciones**

Las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes, sin perjuicio de promover las acciones judiciales sobre las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar.

Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias.

Las sanciones que aplique la autoridad municipal podrán ser las de y otras.

A solicitud de la municipalidad respectiva o del ejecutor coactivo correspondiente, la Policía Nacional prestará su apoyo en el cumplimiento de las sanciones que se impongan, bajo responsabilidad.”

Los otros tres (3) artículos -47°, 48° y 49°- regulan particularidades de la multa, el decomiso (y destrucción), la retención, la clausura, el retiro y la demolición. Estas medidas, pasaremos a comentarlas de manera individualizada, en los siguientes párrafos.

A. Multa

Sobre esta Sanción, el artículo 47° de la LOM dispone que:

“Artículo 47°.- Multas:

El concejo municipal aprueba y modifica la escala de multas respectivas.

Las multas de carácter tributario se sujetan a lo establecido por el Código Tributario.

La autoridad municipal no puede aplicar multas sucesivas por la misma infracción ni por falta de pago de una multa. Asimismo, no puede hacerlo por sumas mayores o menores que las previstas en la escala aprobada.”

Este artículo no se encarga de precisar la naturaleza de la multa, solo se limita a regular la prohibición de aplicación de multas sucesivas por la misma Infracción y de la imposición de montos que no estén dentro de los rangos establecidos en el RAS.

Nosotros diremos que la multa es siempre una Sanción (por antonomasia) de tipo pecuniaria, que consiste en el pago de una suma de dinero ante el incumplimiento de una norma legal o reglamentaria, que además esté determinada como Infracción. Debe tener un tope, de lo contrario se convertiría

en una confiscación y violaría el principio de exceso de punición. Por lo que, la cuantía de la multa se debe establecer según la gravedad de la infracción.

Como se ha expuesto en el Capítulo anterior, al ser una Sanción puede ser aplicable en forma independiente o concurrir en la “Resolución de Sanción” con una Medida Correctiva (como la suspensión de licencia, cierre, paralización temporal, clausura, etc.). De manera que, su pago no libera al infractor del cumplimiento de la Medida Correctiva que se le imponga o de la obligación de subsanar la conducta infractora.

Según comenta el profesor español Manuel REBOLLO PUIG²⁴¹, frente a lo que sucede en Derecho Penal en el que la multa ocupa un lugar relativamente secundario, aunque creciente en los últimos tiempos, en el Derecho Administrativo Sancionador domina por completo. Así, no es extraño que algunas leyes no establezcan más Sanciones Administrativas que las multas y, cuando prevén otras Sanciones, aun así es muy frecuente que las multas se presenten como las consecuencias preferidas por la Administración.

De la misma forma, puede también reconocerse otro tipo de Sanción Pecuniaria distinta de la multa como el comiso de dinero o, en ciertos casos, los recargos tributarios por retraso en el pago²⁴².

²⁴¹ REBOLLO PUIG, Manuel. “Sanciones Pecuniarias”. En: LOZANO CUTANDA, Blanca (dir). *Diccionario de Sanciones Administrativas*. Madrid: Iustel, 2010. Pág. 986.

²⁴² REBOLLO PUIG, Manuel. “Sanciones Pecuniarias”. En: LOZANO CUTANDA, Blanca (dir). *Diccionario de Sanciones Administrativas*. Madrid: Iustel, 2010. Pág. 986.

B. Decomiso

La LOM se encarga de regular esta figura en el artículo 48°, así dispone que:

“Artículo 48°.- Decomiso y Retención:

La autoridad municipal debe disponer el decomiso de artículos de consumo humano adulterados, falsificados o en estado de descomposición; de productos que constituyen peligro contra la vida o la salud y de los artículos de circulación o consumo prohibidos por la ley; previo acto de inspección que conste en acta y en coordinación con el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual (INDECOPÍ) u otro vinculado al tema, con la participación del Ministerio Público.

*Las especies en estado de descomposición y los productos de circulación o consumo prohibidos **se destruyen o eliminan inmediatamente** bajo responsabilidad de los órganos municipales respectivos. (...)*

(Énfasis y subrayado agregados).

De acuerdo con este artículo, el decomiso procede en el caso de artículos de consumo humano adulterados, falsificados o en estado de descomposición, de productos que constituyen peligro contra la vida o la salud y de los artículos de circulación o consumo prohibido por la ley. En este caso las acciones son inmediatas; de alguna manera, este artículo otorga a la Administración la potestad de actuar sin contar con un procedimiento administrativo previo (es decir, aplicar Medidas Anticipadas), frente a hechos contrarios al orden público.

Sin embargo, para su legalidad, debe seguirse un acto previo de inspección que conste en acta, en coordinación con el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura, el INDECOPI u otro vinculado a la materia de inspección y con la participación del Ministerio Público.

En línea con lo anterior, la autoridad que participe en la diligencia antes indicada debe estar ligada con el objeto de inspección. Así, para productos agrícolas intervendrá un representante del Ministerio de Agricultura; para productos que atenten contra la salud, deberá intervenir un representante del Ministerio de Salud; para asuntos contra la competencia, derechos de autor, derechos del consumidor, etc. intervendrá INDECOPI. La única autoridad que no puede faltar, porque interviene en todas las diligencias, es el Ministerio Público.

A partir de ello, podemos mencionar que el decomiso es una Medida de Policía que, por lo general, recae sobre objetos, ya sea instrumentos para la comisión de Infracciones o resultado de ellas²⁴³. Esta medida implica el despojo definitivo sin compensación de los bienes del infractor (o presunto infractor).

Ahora bien, a partir de la dación del Decreto Legislativo No. 1272, es totalmente legítimo y válido que el decomiso pueda ser impuesto como Medida Provisional o Medida Anticipada.

C. Retención

²⁴³ REBOLLO PUIG, Manuel. "Sanciones Pecuniarias". En: LOZANO CUTANDA, Blanca (dir). *Diccionario de Sanciones Administrativas*. Madrid: Iustel, 2010. Pág. 986.

Respecto a esta figura, el ya citado artículo 48° menciona en su último párrafo lo siguiente:

“Artículo 48°.- Decomiso y Retención:

(...)

*Los **productos que no se encuentran incursos en los párrafos anteriores están sujetos a retención** ante la verificación de infracciones municipales determinadas en la norma municipal respectiva. Producida la retención, se deberá extender copia del acta y constancia de los bienes retenidos al infractor, bajo responsabilidad. **Procede la devolución inmediata de los productos** cuando el sancionado cumple con las multas o demás sanciones y subsana la infracción por la que fue pasible de la sanción.”*

(Énfasis y subrayado agregados).

Como se desprende de este artículo, la medida de retención procede en situaciones no tan gravosas, en las que no ameritaría la imposición del decomiso. En efecto, la retención consiste en la privación temporal de bienes ante la verificación de las Infracciones Municipales, los que serán devueltos al infractor si cumple con las multas y/o subsana la Infracción. De no cumplirse con las Sanciones, los productos pasan al erario público.

Pueden ser retenidos los productos de establecimientos comerciales, industriales y de servicios que no cuentan con la licencia de funcionamiento o autorización respectiva, los bienes que se comercializan en la vía pública sin

autorización, o los vehículos estacionados en zonas prohibidas por la ley o por las normas municipales, etc. Si el infractor cumple la Sanción correspondiente, se le devolverá sus productos.

El RAS debería fijar el plazo a partir del cual la Municipalidad pueda disponer de los bienes, que es un asunto no contemplado en la LOM.²⁴⁴

D. Clausura

La Medida Administrativa de clausura se encuentra regulada en el artículo 49° de la LOM, de la siguiente manera:

“Artículo 49°.- Clausura, Retiro o Demolición

La autoridad municipal puede ordenar la clausura transitoria o definitiva de edificios, establecimientos o servicios cuando su funcionamiento está prohibido legalmente o constituye peligro o riesgo para la seguridad de las personas y la propiedad privada o la seguridad pública, o infrinjan las normas reglamentarias o de seguridad del sistema de defensa civil, o produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o la tranquilidad del vecindario.

(...)”

²⁴⁴ MALLAP RIVERA, Johnny. *Comentarios al Régimen Normativo Municipal*. Lima: Gaceta Jurídica, 2013. Pág. 279.

A partir de este artículo podemos afirmar que la clausura es una Medida de Policía que consiste en la prohibición del funcionamiento temporal o definitiva de inmuebles, establecimientos comerciales, industriales o de servicios (materializado en su cierre) cuando su actividad está prohibida legalmente o constituye peligro o riesgo para la seguridad de las personas y la propiedad privada o la seguridad pública, o infrinjan las normas reglamentarias o de seguridad del sistema de defensa civil, o produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o la tranquilidad del vecindario.

Respecto al momento de su aplicación, encontramos dos interesantes sentencias del Tribunal Constitucional, a través de las cuales, concluye que ante determinadas situaciones de peligro o contrarias al orden público, las Municipalidades pueden ordenar la clausura de establecimientos, sin previo procedimiento administrativo sancionador; es decir, la clausura puede ser aplicada como una verdadera Medida Anticipada.

La primera de ellas es la recaída en el Expediente No. 03951-2007-AA/TC, que expresa lo siguiente:

“14. En el caso de autos, el demandante cuestiona el ejercicio del poder de policía de la Municipalidad, poniendo en tela de juicio la medida de clausura temporal que le fue impuesta. Alega que para su validez, la clausura requería necesariamente de un procedimiento administrativo previo con todas las garantías del debido procedimiento, en donde fuera posible discutir la existencia de la infracción que se le imputa y la pertinencia de una sanción.

16. Al respecto, el artículo 49° de la Ley Orgánica de Municipalidades establece expresamente la facultad de la Administración de clausurar locales de forma temporal o definitiva cuando su funcionamiento esté prohibido legalmente o cuando constituya un peligro o un riesgo para la seguridad de las personas y la propiedad privada o la seguridad pública.

17. En este sentido, **la norma en cuestión establece una serie de supuestos en los que la sola verificación del hecho por parte de la Municipalidad autoriza la ejecución inmediata de la medida de clausura**, la misma que podría ser, sin embargo, cuestionada con posterioridad en sede administrativa. En contraposición, la norma exige, para el caso de la demolición, el trámite de una autorización judicial.

18. Así, el trámite de un procedimiento previo no resulta exigible para el caso de autos, toda vez que al no contar el demandante con una licencia que haga posible el ejercicio de su actividad empresarial, la misma se presenta como una actividad al margen de la Ley, que como tal, estaría perjudicando el interés público al no haberse verificado que la actividad de este cumple con los requisitos legales exigidos para garantizar la seguridad pública y el desarrollo urbano del distrito.

19. En este sentido, **no toda limitación de derechos exige el trámite de un procedimiento administrativo sancionador previo**. Tal procedimiento no resultará necesario para supuestos como el presente, en donde la actividad empresarial del demandante es ejercida al margen

de la Ley, sin contar con licencia, perjudicando con ello el interés público al no haberse verificado que su actividad sea coherente con el desarrollo urbano del distrito.

21. Por ello, **este Tribunal considera que en el presente caso, no existe vulneración del derecho al debido procedimiento administrativo cuando se impone una medida de clausura temporal al establecimiento comercial del demandante, sin para ello habersele seguido previamente un procedimiento administrativo sancionador.**”

(Énfasis y subrayado agregados).

Mientras que la segunda sentencia es la recaída en el Expediente No. 01050-2008-PA/TC, en la que el Tribunal afirmó que:

“5. (...) **la alegación del demandante en el sentido de exigir la celebración de un procedimiento administrativo sancionador como requisito para el cierre de su local no resulta atendible**, toda vez que el artículo 49º de la Ley Orgánica de Municipalidades establece una serie de supuestos en los que la sola verificación del hecho por parte de la Municipalidad **autoriza la ejecución inmediata de la medida de clausura**, la misma que podría ser, sin embargo, cuestionada con posterioridad en sede administrativa. En contraposición, la norma exige, para el caso de la demolición, el trámite de una autorización judicial.

6. Asimismo, el trámite de un procedimiento previo no resulta exigible para el caso de autos, toda vez que al no contar el demandante con una licencia

que haga posible el ejercicio de su actividad empresarial como terminal terrestre, la misma se presenta como una actividad al margen de la Ley, que como tal, estaría perjudicando el interés público al no haberse verificado que la actividad de éste cumple con los requisitos legales exigidos para garantizar la seguridad pública y el desarrollo urbano del distrito.”

(Énfasis y subrayado agregados).

E. Demolición

La demolición es una Medida Administrativa que consiste en la destrucción parcial o total de una obra ejecutada sin respetar el ordenamiento vigente. Esta figura se encuentra regulada de la siguiente manera en los dos últimos párrafos del artículo 49° de la LOM:

“Artículo 49°.- Clausura, Retiro o Demolición

(...)

La autoridad municipal puede ordenar el retiro de materiales o la demolición de obras e instalaciones que ocupen las vías públicas o mandar ejecutar la orden por cuenta del infractor; con el auxilio de la fuerza pública o a través del ejecutor coactivo, cuando corresponda.

La autoridad municipal puede demandar autorización judicial en la vía sumarísima para la demolición de obras inmobiliarias que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales.”

(Énfasis y subrayado agregados).

Del artículo citado se desprende que las Municipalidades se encuentran habilitadas para aplicar la demolición en dos supuestos:

- (i) Para el retiro, remoción o eliminación de obras, instalaciones o materiales que se **encuentren ocupando la vía pública**. Es decir, para las instalaciones que ocupen bienes de dominio público “*destinados al uso público*”. De acuerdo a la clasificación elaborada por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente No. 005-2013-PCC/TC (caso “Parque de los Próceres”), los bienes *destinados al uso público* son aquellos:

“(…) *cuya administración, conservación y mantenimiento corresponden a una entidad pública y que, según la Constitución, pueden ser concedidos a los particulares para su aprovechamiento económico (artículo 33°). Dentro de estos bienes encontramos **a las vías y áreas públicas, con subsuelo y aires** (artículo 56 in fine de la Ley No. 27972, Orgánica de Municipalidades), **playas, plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos, entre otros** (artículo 2.2 del Decreto Supremo No. 007-2008-VIVIENDA, Reglamento de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales). En este caso la entidad pública no ejerce un derecho de propiedad toda vez que su **uso comprende el acceso de toda una comunidad**. Precisamente **este uso comunitario faculta a sus titulares para intervenir administrativamente**, sea con medidas*

reglamentarias, de tutela o de conservación, en garantía de la preservación de su finalidad pública. La regla general es que el bien sea administrado por la entidad pública titular y de manera excepcional por el concesionario o persona natural que cuente con el permiso o autorización correspondiente.”

(Énfasis y subrayado agregados).

Respecto a la utilización de dicha medida en el referido supuesto, se entiende que procede incluso de forma directa e inmediata (es decir, como Medida Anticipada) ante la ocupación de la vía pública, a diferencia de lo que ocurre en el otro supuesto.

- (ii) Para la demolición **de obras inmobiliarias**, entiéndase, obras que hayan sido **ejecutadas en propiedad privada** (sin importar si pertenecen a privados o a entidades públicas), que contravengan las normas urbanísticas o limitativas vigentes. Para ejecutar esta medida, de acuerdo con la redacción del artículo 49°, la Municipalidad “puede demandar” autorización judicial en vía sumarísima, es decir, pareciera que se otorga a la Administración la facultad de recurrir por propia iniciativa al Poder Judicial para ejecutar la medida, pero no como un requisito de obligatorio cumplimiento.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional²⁴⁵ ha zanjado esta duda, afirmando que es un requisito indispensable que la Municipalidad cuente con autorización judicial para la ejecución de esta medida:

*“Conforme a lo anterior [se refiere al texto del artículo 49° de la LOM], en el caso de las demoliciones sobre obras que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales, la autoridad municipal **requiere necesariamente le sea concedida una autorización judicial**, para realizar la demolición en cuestión, sin que le resulte posible ejecutar dicha medida sin contar con la referida autorización judicial. En este sentido, no resulta posible a la municipalidad ejecutar la referida medida sino hasta que la misma hubiere sido autorizada judicialmente conforme se desprende del artículo 49° de la Ley Orgánica de Municipalidades. No obstante ello, en el presente caso no se observa que el demandado haya pretendido ejecutar la medida en cuestión sino tan solo que la misma ha sido ordenada por el ejecutor coactivo, lo cual se constituye como un paso previo para solicitar la autorización judicial correspondiente.”²⁴⁶*

(Énfasis y subrayado agregados).

En concreto, de acuerdo a lo establecido por el Tribunal Constitucional, para ejecutar la demolición en este supuesto la autoridad municipal debe

²⁴⁵ Sentencia recaída en el Expediente No. 04068-2008-PA/TC.

²⁴⁶ MALLAP RIVERA, Johnny. *Comentarios al Régimen Normativo Municipal*. Lima: Gaceta Jurídica, 2013. Pág. 282.

(i) instaurar el procedimiento administrativo sancionador que concluya con una Resolución de Sanción para el administrado (que contenga en ella la orden de demolición), **(ii)** la Resolución de Sanción debe quedar consentida o firme, y **(iii)** solicitar la autorización judicial para ejecutar la orden de demolición contenida en la Resolución de Sanción.

Estos dos supuestos de aplicación de la medida de clausura, sin embargo, como veremos en el Capítulo IV, no son cabalmente adoptados por los Gobiernos Locales.



CAPÍTULO IV

-

ANÁLISIS DE REGLAMENTOS SANCIONADORES MUNICIPALES DEL PERÚ, MECANISMOS PARA LA APROBACIÓN DE UNA NORMA BASE DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR MUNICIPAL Y LA NECESIDAD DE SU INCORPORACIÓN EN EL PERÚ

I. ANÁLISIS DE REGLAMENTOS SANCIONADORES MUNICIPALES DEL PERÚ

Llegado a este punto, corresponde analizar la regulación concreta de la Potestad Sancionadora de las Municipalidades y de las principales figuras inmersas en ella, materia de estudio en los Capítulos anteriores.

Brevemente, debemos recordar que a la fecha existe en total 4'335 Municipalidades en todo el Perú, dentro de las cuales hay solo 196 de tipo provincial. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)²⁴⁷ con datos actualizados al año 2016, el detalle es el siguiente:

Departamento	Municipalidades Provinciales	Municipalidades Distritales	Municipalidades de Centros Poblados	Población total proyectada al 30/06/2016
Total	196	1'655	2'484	31'488'625
Amazonas	7	77	67	423'898
Áncash	20	146	210	1'154'639
Apurímac	7	74	96	460'868
Arequipa	8	101	23	1'301'298
Ayacucho	11	105	141	696'152

²⁴⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados 2016*. Lima, 2016. Disponible en el siguiente link:

https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1361/index.htm

!

Cajamarca	13	114	339	1'533'783
Callao	1	6	-	1'028'144
Cusco	13	97	133	1'324'371
Huancavelica	7	90	257	498'556
Huánuco	11	66	257	867'227
Ica	5	38	4	794'919
Junín	9	114	108	1'360'382
La Libertad	12	71	96	1'882'405
Lambayeque	3	35	39	1'270'794
Lima	10	161	57	9'985'664
Loreto	8	45	22	1'049'364
Madre de Dios	3	8	10	140'508
Moquegua	3	17	24	182'33
Pasco	3	26	72	306'576
Piura	8	57	67	1'858'617
Puno	13	96	319	1'429'098
San Martín	10	67	97	851'883
Tacna	4	23	24	346'013
Tumbes	3	10	7	240'590
Ucayali	4	11	15	500'543

Fuente: *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales,*

Es decir, teóricamente, existen 4'335 RAS en todo el Perú, cantidad que hace previsible un sinnúmero de deficiencias y poca coherencia en la regulación contenida en estas normas. Precisamente por ello resulta fundamental que en nuestro país exista una regulación articulada respecto al procedimiento administrativo sancionador y las figuras que se encuentran inmersas en éste, ya sea de forma directa o indirecta.

Para efectos de la presente investigación se ha tomado una muestra de veinticinco (25) RAS de Municipalidades peruanas; dieciséis (16) de ellas corresponden a Municipales Provinciales Capitales Departamentales y nueve (9) a Municipalidades Distritales de Lima y Callao, según se detalla a continuación:

N°	Municipio	Ordenanza que aprueba el RAS
1	Callao	Ordenanza No. 000010-2007 y modificatorias.
2	Lima	Ordenanza No. 984-2007 y modificatorias.
3	Huamanga (Ayacucho)	Ordenanza No. 007-2011-MPH/A.
4	Huancayo	Ordenanza No. 473-MPH/CM-2012.
5	Tacna	Ordenanza No. 0032-08.
6	Coronel Portillo (Pucallpa)	Ordenanza No. 008-2008-MPCP.

7	Ica	Ordenanza No. 012-2013-MPI.
8	Maynas (Iquitos)	Ordenanza No. 006-2014-A-MPM
9	Arequipa	Ordenanza No. 538-2008-MPA.
10	Moyobamba	Ordenanza No. 254-MPM-2013.
11	Chachapoyas	Ordenanza No. 053-2008-MPCH.
12	Cajamarca	Ordenanza No. 262-CMPC-2009.
13	Chiclayo	Ordenanza No. 003/2013-MPCHA/A.
14	Puno	Ordenanza No. 362-CMPP-2013.
15	Huaraz	Ordenanza No. 37-2012-MPH.
16	Piura	Ordenanza No. 125-00-CMPP-2013.
17	San Isidro	Ordenanza No. 395-MSI-2015 y modificatorias.
18	Magdalena	Ordenanza No. 012-2016-MDMM y modificatorias.
19	Barranco	Ordenanza No. 404-MDB-2014 y modificatorias.
20	Bellavista	Ordenanza No. 004-2015-CDB y modificatorias.
21	Comas	Ordenanza No. 275-C-MC-2008 y modificatorias.
22	Los Olivos	Ordenanza No. 416-CDLO-2015 y modificatorias.
23	Carmen de La Legua	Ordenanza No. 009-2015-MDCLR y modificatorias.
24	El Agustino	Ordenanza No. 595-2016-MDEA y modificatorias.
25	Rímac	Ordenanza No. 432-2015 y modificatorias.

Como resultado, se ha podido comprobar la existencia de diversas deficiencias en materia de técnica legislativa; vacíos normativos en cuanto a figuras relevantes; normas que colisionan directa e indirectamente con disposiciones de la LPAG (norma común en el ámbito administrativo, cuyas reglas mínimas deben ser de cumplimiento

irrestricto), la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; y poca coherencia y desorden en el articulado normativo.

Para efectos prácticos, en las siguientes líneas comentaremos sólo ocho (8) deficiencias detectadas que, a nuestro parecer, son de especial relevancia por ir en contra de las principales instituciones y figuras administrativas relacionadas con la Potestad Sancionadora que han sido materia de estudio a lo largo de la presente tesis.

1. Deficiencia 1: No distinción entre Sanciones y Medidas Correctivas

Esta es una de las principales deficiencias que ha tenido mayor incidencia en los RAS analizados.

Como ya se ha dicho en el Capítulo II, la Sanción Administrativa es un acto reaccional que busca causar daño al administrado, castiga la perturbación imponiendo un mal, cumpliendo una función represiva, retributiva, punitiva o de castigo en pro de desincentivar la realización de conductas tipificadas como ilícitas. En cambio, las Medidas Correctivas tienen por objeto revertir o disminuir en lo posible el efecto nocivo de la conducta infractora; buscan corregir los efectos negativos de la Infracción sobre el bien jurídico protegido; reponer el estado de las cosas a la situación anterior al de la comisión de la Infracción.

Pese a esta clara diferencia, se ha corroborado que las Medidas Correctivas son reguladas a título de “Sanción”. En el siguiente cuadro se detalla el nivel de ocurrencia de la citada deficiencia:

	RAS Municipalidad	Número / Porcentaje
Presenta la deficiencia	Callao, Lima Metropolitana, Huamanga (Ayacucho), Huancayo, Tacna, Coronel Portillo (Pucallpa), Ica, Maynas (Iquitos), Arequipa, Moyobamba, Chachapoyas, Cajamarca, Chiclayo, Puno, Piura, Magdalena, Barranco, Bellavista, Comas, Los Olivos, Carmen de la Legua y Rímac.	22 / 88%
No presenta la deficiencia	Huaraz, San Isidro y El Agustino.	3 / 12%

Para mayor referencia, puede consultarse el **Anexo 2** de la presente tesis que contiene los extractos correspondientes de los RAS municipales analizados en donde se verifica con precisión la deficiencia comentada en este apartado.

2. Deficiencia 2: Aplicación de Medidas Provisionales y Medidas Anticipadas

Otra de las principales deficiencias que ha tenido mayor incidencia en los RAS analizados es la poca claridad en la regulación de las Medidas Provisionales y Medidas Anticipadas.

Como se ha comentado en el Capítulo II, la Medida Provisional es aquella decisión administrativa de carácter provisional, excepcional e instrumental, que se adopta en el seno de un procedimiento sancionador con las debidas garantías y limitaciones, ya sea para poner fin a los efectos perjudiciales de la conducta infractora, ya sea para

proteger el interés general perturbado por la infracción, ya sea, en fin, para asegurar -en sentido amplio- la eficacia de la resolución que pueda recaer.

Mientras que la Medida Anticipada es una decisión administrativa que también busca poner fin a los efectos perjudiciales de la conducta infractora (o posible conducta infractora), pero que se impone fuera del procedimiento sancionador, en el marco de la actividad fiscalizadora o inspectora de la Administración Pública.

Es por ello que esta deficiencia advertida es preocupante, pues cualquier actuación que no respete los parámetros mínimos de las Medidas Provisionales y las Medidas Anticipadas (y las diferencias existentes entre ambas) que se han sido comentados largo y tendido en el Capítulo II, se encontraría inmersa en vicios de validez.

A continuación, pasamos a detallar el nivel de ocurrencia de la deficiencia comentada:

	RAS Municipalidad	Número / Porcentaje
Presenta deficiencia	la Huamanga (Ayacucho), Huancayo, Tacna, Coronel Portillo (Pucallpa), Ica, Maynas (Iquitos), Arequipa, Cajamarca, Chiclayo, Huaraz, Piura, San Isidro, Magdalena, Barranco, Bellavista, Comas, Carmen de la Legua, El Agustino y Rímac.	19 / 76%

No presenta la deficiencia o no regula la aplicación de Medidas Anticipadas o Medidas Provisionales	Callao, Lima Metropolitana, Moyobamba, Chachapoyas, Puno y Los Olivos.	6 / 24%
--	--	---------

A mayor abundamiento, puede consultarse el **Anexo 2** de la presente tesis que contiene los extractos correspondientes de los RAS municipales analizados en donde se verifica con precisión la deficiencia referida en este apartado.

3. Deficiencia 3: Prescripción para determinar la existencia de Infracciones y para la ejecución de Sanciones y Medidas de Policía

Como se ha expuesto en el Capítulo I, la LPAG regula la prescripción para la determinación de la Infracción, es decir, para concluir que determinada conducta (u omisión) constituye una Infracción o no. Y, recientemente, tras la modificación dada por el Decreto Legislativo No. 1272, regula también la “prescripción” para ejecutar multas (no otro tipo de Sanciones) (artículo 233-A).

Sin embargo, no se pronuncia respecto a la “prescripción” para ejecutar las Medidas de Policía, quedando solo lo previsto en la “pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo” (artículo 193º de la LPAG) para determinar una suerte de prescripción en la ejecución de estas medidas y de las Sanciones distintas a la multa.

Es así que en nuestra investigación también se ha detectado una serie de deficiencias en la regulación de la figura de la prescripción. En muchos casos, por ejemplo, los RAS analizados regulan la figura de la prescripción para la ejecución de las Sanciones (sin distinguir en específico a la multa e, incluso, considerando en ellas a las Medidas Correctivas) y una suerte de mezcla de prescripción de Infracciones y Sanciones a la vez.

En el siguiente cuadro se detallan las deficiencias expuestas:

	RAS Municipalidad	Número / Porcentaje
Sólo regula la prescripción de Infracciones	Callao, Huancayo, Maynas (Iquitos), Arequipa, Moyobamba, Cajamarca, Magdalena y Los Olivos	8 / 32%
Regula la prescripción de Infracciones y Sanciones (que incluye a las Medidas Correctivas)	Lima Metropolitana, Tacna, Ica, Chachapoyas, Chiclayo, Barranco, Comas y El Agustino	8 / 32%
Sólo regula la prescripción de Sanciones (que incluye a las Medidas Correctivas)	Puno, Huaraz y Rímac	3 / 12%

Regula de forma confusa y/o combinada la prescripción de Infracciones y Sanciones (que incluye a las Medidas Correctivas)	Huamanga (Ayacucho), Piura y Bellavista	3 / 12%
Regulación adecuada de la prescripción de Infracciones y Sanciones (que incluye las Medidas Correctivas)	Carmen de la Legua	1 / 4%
No regula la prescripción	Coronel Portillo (Pucallpa) y San Isidro	2 / 8%

Como se aprecia, las deficiencias detectadas en la regulación de la prescripción son diversas. Sin dudas ello resulta preocupante, pues, como se ha dicho, la prescripción provoca la extinción de la responsabilidad de la conducta infractora y, por consiguiente, de la sanción. No es admisible que con ello la situación que supone la virtual amenaza de una sanción se dilate o ejecute indebidamente y se perjudique con ello la seguridad jurídica en nuestro ordenamiento.

Para mayor detalle sobre el análisis efectuado en este apartado, puede consultarse el **Anexo 2** del presente trabajo, que contiene los extractos pertinentes de los RAS

municipales que dan cuenta de las deficiencias detectadas en la figura de la prescripción.

4. Deficiencia 4: No suspensión de los efectos de la Resolución de Sanción por interposición de Recursos Administrativos

Como se ha comentado en el Capítulo II, la Resolución de Sanción (que contiene la Sanción y, de ser el caso, la Medida Correctiva) no es ejecutiva hasta que se agote la vía administrativa. Es decir, en caso se interpongan recursos administrativos, en aplicación del artículo 237.2 de la LPAG, los efectos de la Resolución de Sanción serán suspendidos.

Distinto es el caso de aquellos actos que ordenen la ejecución de Medidas Provisionales en los que, por aplicación del artículo 216.1 de la LPAG, la interposición de recursos no suspende por sí mismos sus efectos.

En esta investigación se ha advertido que los RAS municipales regulan en muchos casos la no suspensión de los efectos de la Resolución de Sanción por interposición de recursos administrativos, o la no suspensión de la Medida Correctiva que contiene la Resolución de Sanción. La incidencia de lo dicho se encuentra recogida en el siguiente cuadro:

	RAS Municipalidad	Número / Porcentaje
Sólo se suspende la ejecución de la Sanción,	Lima Metropolitana, Huamanga (Ayacucho),	11 / 44%

no de la Medida Correctiva	Moyobamba, Chachapoyas, Cajamarca, San Isidro, Barranco, Comas, Los Olivos, El Agustino y Rímac	
Suspende la ejecución de la Sanción y la Medida Correctiva	Tacna, Coronel Portillo (Pucallpa), Ica y Puno	4 / 16%
No suspende los efectos de la Sanción ni de la Medida Correctiva	Chiclayo, Piura y Bellavista	3 / 12%
No regula la suspensión de efectos	Callao, Huancayo, Maynas (Iquitos), Arequipa, Huaraz, Magdalena y Carmen de la Legua	7 / 28%

Llama la atención el tratamiento realizado por los RAS municipales analizados respecto a la suspensión de los efectos de la Resolución. El hecho que se regule sólo la suspensión de la multa y no de la Medida Correctiva o, simplemente, la no suspensión absoluta (Sanción y Medida Correctiva) por la interposición de recursos administrativos es un estandarte de ilegalidad que solo provoca indefensión a los administrados.

A mayor abundamiento, puede consultarse el **Anexo 2** de la presente tesis que contiene los extractos correspondientes de los RAS municipales analizados en donde se verifica con precisión la deficiencia referida en este apartado.

5. Deficiencia 5: Presunción de responsabilidad por no haber formulado Descargos

Según se ha explicado en el Capítulo II, la LPAG prohíbe presumir responsabilidad del administrado por el solo hecho de no haber formulado Descargos.

En efecto, el artículo 234.4 de la LPAG es absolutamente claro en establecer que en caso el Imputado no presentase sus Descargos dentro del plazo correspondiente, la Administración no puede interpretar su silencio como un reconocimiento tácito de los Cargos imputados.

Por el contrario, si ello ocurre, la Administración sólo se deberá pronunciar en base a las pruebas e informaciones disponibles o por producir. Sin embargo, es realmente alarmante que en los RAS municipales analizados se haya detectado una regla abiertamente contraria a la expuesta.

Como se observa en el siguiente cuadro, en el 56% de los RAS de muestreo se presenta esta inadmisibles deficiencia que debería ser corregida de inmediato:

	RAS Municipalidad	Número / Porcentaje
--	--------------------------	----------------------------

Presenta la deficiencia	Callao, Lima Metropolitana, Huamanga (Ayacucho), Ica, Maynas (Iquitos), Moyobamba, Chachapoyas, Cajamarca, Chiclayo, Puno, Huaraz, Piura, Barranco y Los Olivos	14 / 56%
No presenta la deficiencia o no regula el supuesto	Huancayo, Tacna, Coronel Portillo (Pucallpa), Arequipa, San Isidro, Magdalena, Bellavista, Comas, Carmen de la Legua, El Agustino y Rímac	11 / 44%

Para mayor referencia, puede consultarse el **Anexo 2** de la presente tesis que contiene los extractos correspondientes de los RAS municipales analizados en donde se verifica con precisión la deficiencia comentada en este apartado.

6. Deficiencia 6: Aplicación de Sanciones de Plano

Según lo explicado a detalle en el Capítulo II, las Sanciones de Plano (sin observar el procedimiento administrativo previo correspondiente) están absolutamente prohibidas en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, increíblemente muchos de los RAS

de la muestra analizada (el 32%) contemplan esta posibilidad, según se aprecia en el siguiente cuadro:

	RAS Municipalidad	Número / Porcentaje
Presenta la deficiencia	Lima Metropolitana, Moyobamba, Chachapoyas, Cajamarca, San Isidro, Barranco, Comas y Rímac	8 / 32%
No regula el supuesto	Callao, Huamanga (Ayacucho), Huancayo, Tacna, Coronel Portillo (Pucallpa), Ica, Maynas (Iquitos), Arequipa, Chiclayo, Puno, Huaraz, Piura, Magdalena, Bellavista, Los Olivos, Carmen de la Legua y El Agustino	17 / 68%

Definitivamente, resulta una total arbitrariedad que muchas Municipalidades incluyan en sus RAS la posibilidad de sancionar de plano a los administrados. Todas las sanciones emitidas y por emitir en virtud a esta regulación palmariamente contraria a la LPAG es nula de pleno derecho. Nuestro ordenamiento no debe tolerar este tipo de deficiencias en el ámbito sancionador, por ello es que resulta imperioso la dación de una Norma Base de PAS Municipal (como la propuesta en la presente tesis) que

ordene y estructure adecuadamente el procedimiento sancionador municipal en nuestro país.

Para mayor detalle sobre el análisis efectuado en este apartado, puede consultarse el **Anexo 2** del presente trabajo, que contiene los extractos pertinentes de los RAS municipales donde se evidencia la ilegítima potestad de sancionar de plano.

7. Deficiencia 7: Demolición de obras en la vía pública y en propiedad privada

De acuerdo a lo desarrollado en el Capítulo III, el artículo 49° de la LOM regula dos supuestos para la aplicación de la medida de demolición: **(i)** en caso existan elementos o construcciones antirreglamentarios que ocupen la vía pública, para lo cual la Municipalidad podrá actuar de forma directa e inmediata; y, **(ii)** cuando elementos o construcciones antirreglamentarios se encuentren sobre propiedad privada, para lo cual la Municipalidad deberá obtener autorización judicial para ejecutarla de forma directa.

Sin embargo, en nuestra investigación se ha encontrado que numerosos RAS no realizan la distinción de los supuestos antes descritos o exigen que la demolición, en cualquier contexto, requiera de autorización judicial para ser ejecutada directamente por la Municipalidad.

A continuación, pasamos a detallar los supuestos encontrados:

	RAS Municipalidad	Número / Porcentaje
--	--------------------------	----------------------------

Regula sólo la demolición en la vía pública	Callao	1 / 4%
Regula sólo la demolición en propiedad privada	Lima Metropolitana	1 / 4%
Regula adecuadamente los supuestos de aplicación de la demolición (en vía pública y en propiedad privada)	Tacna, San Isidro, Barranco y El Agustino	4 / 16%
No se regula la figura de la demolición o no diferencia adecuadamente los supuestos (en vía pública o en propiedad privada)	Huamanga (Ayacucho), Huancayo, Coronel Portillo (Pucallpa), Ica, Maynas (Iquitos), Arequipa, Moyobamba, Chachapoyas, Cajamarca, Chiclayo, Puno, Huaraz, Piura, Magdalena, Bellavista, Comas, Los Olivos, Carmen de la Legua y Rímac	19 / 76%

Es importante que las Municipalidades sepan diferenciar los supuestos (y las reglas) en los cuales resulta válida la imposición de una medida tan gravosa como la demolición. Para mayor referencia, puede consultarse el **Anexo 2** de la presente tesis, que contiene los extractos pertinentes de los RAS municipales donde se evidencian las deficiencias comentadas.

8. Deficiencia 8: No publicación o publicación incompleta del RAS

De acuerdo a lo comentado en el Capítulo III, en nuestro país existe la orden constitucional de publicar todas las normas jurídicas para que tengan efectos legales; este mandato se extiende a que las normas deben ser publicadas de forma íntegra y no por secciones. Es por ello que, cualquier actuación que haya sido desplegada por la Administración Pública al amparo de RAS no publicados o no publicados de forma íntegra, resulta nula de pleno derecho.

Pese a ello, en nuestro muestreo de RAS se ha encontrado los siguientes casos de incumplimiento manifiesto a la regla constitucional comentada, según se detalla a continuación:

N°	Municipio	Comentarios
1	MAGDALENA	Ordenanza No. 006-2016-MDMM Se publicó en “El Peruano”, el día 14 de abril de 2016, sin anexar el RAS.
2	BELLAVISTA	Ordenanza No. 004-2015-CDB Se publicó en “El Peruano”, el día 3 de abril de 2015, sin anexar el RAS.
3	LOS OLIVOS	Ordenanza No. 416-CDLO-2015

		Se publicó en “El Peruano”, el día 21 de octubre del 2015, sin anexar el RAS.
4	COMAS	Ordenanza No. 275-C-MC Se publicó en “El Peruano”, el día 12 de diciembre de 2008, sin anexar el RAS.

II. MECANISMOS PARA LA APROBACIÓN DE UNA NORMA BASE DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR MUNICIPAL

Como ha quedado demostrado claramente en el análisis del muestreo hecho en la sección I de este Capítulo, las Municipalidades peruanas no respetan las normas rectoras e instituciones jurídicas inmersas en el ejercicio de la Potestad Administrativa Sancionadora contenidas en la LPAG.

En ese sentido, resulta imperioso y urgente que una norma general estandarizada regule con carácter coherente, unitario y vinculante el ejercicio de la potestad en cuestión, que sólo sea materia de refrendo en un plazo obligatorio por las Municipalidades correspondientes mediante Ordenanza Municipal²⁴⁸, reservándoles la potestad para reglamentar las disposiciones que consideren necesarias y aprobar la “Tabla de Infracciones, Sanciones y Medidas Administrativas”, a través de la cual tipifiquen las Infracciones Administrativas correspondientes en su localidad (siempre, claro está, con arreglo a las competencias municipales que tienen acotadas) y les asignen las consecuencias jurídicas (Sanciones y Medidas Administrativas de Policía) que estimen pertinentes.

²⁴⁸ Claro está, si vencido dicho plazo las Municipalidades no hubiesen refrendado la Norma Base de PAS Municipal, sus actuaciones y/o actos expedidos de forma posterior, amparándose en su Reglamento Administrativo Sancionador local serían nulos de pleno derecho, bajo responsabilidad.

Todo ello, como se ha expuesto en el Capítulo III, no merma la autonomía de las Municipalidades peruanas, pues estas deben de ajustarse al marco normativo nacional, a las normas generales y políticas públicas dictadas por el Congreso o el Gobierno Nacional, en virtud a la configuración unitaria y descentralizada de nuestro Estado y en estricto respeto a los principios de cooperación y lealtad normativa ampliamente desarrollados en la Constitución, LBD, LOM y en la jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional.

En concreto, encontramos dos mecanismos para aprobar una Norma Base de PAS Municipal: **(i)** a través de una Ley del Congreso o Decreto Legislativo (por delegación de facultades), o **(ii)** mediante Decreto Supremo refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros, en virtud del artículo 36-A de la LPAG. Estos mecanismos los pasaremos a detallar en las siguientes líneas.

1. Aprobación vía una Ley del Congreso o Decreto Legislativo

Esta sería la forma ideal de aprobar una Norma Base de PAS Municipal, pues contaría con el *enforcement* de norma con rango legal para obligar a que todas las Municipalidades a guardar coherencia y fidelidad normativa. Existen ejemplos de este tipo de regulación rectora sobre Potestades Municipales en nuestro país, tales como la Ley No. 28976, Ley Marco de Licencias de Funcionamiento (en adelante, la “LMCF”); la Ley No. 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones (en adelante, la “LRHUE”); y la Ley No. 29022, Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones (en adelante, la “LFEIT”).

La LMCF, por ejemplo, regula de forma rectora y con bastante éxito la potestad que ostentan las Municipalidades para normar, regular y otorgar licencia de funcionamiento a los establecimientos ubicados en su ámbito territorial²⁴⁹.

Por su parte, la LRHUE, regula también con gran detalle y con una obligatoriedad indubitable para todas las Municipalidades los procedimientos de habilitación urbana y edificación en el ámbito de su circunscripción²⁵⁰.

²⁴⁹ **Ley Orgánica de Municipalidades**

“Artículo 79°.- Organización del espacio físico y uso del suelo

Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:

(...)

3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

(...)

3.6 Normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de:

(...)

3.6.4 Apertura de establecimientos comerciales, industriales y de actividades profesionales de acuerdo con la zonificación.”

²⁵⁰ La Ley Orgánica de Municipalidades les da la competencia exclusiva a las Municipalidades para normar, regular y otorgar licencia de habilitaciones urbanas, edificaciones, construcciones, etc., según se desprende del siguiente artículo:

“Artículo 79°.- Organización del espacio físico y uso del suelo

Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:

(...)

3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

(...)

3.6 Normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de:

(...)

También ocurre lo mismo con la LFEIT que, pese a la gran renuencia presentada por las Municipalidades peruanas para su adaptación y estricto cumplimiento²⁵¹, ha logrado con éxito delimitar la potestad que tienen para normar, regular y otorgar licencias sobre la construcción de estaciones radioeléctricas y de telecomunicaciones²⁵², a efectos de facilitar y favorecer el servicio público de las telecomunicaciones.

Precisamente, siguiendo los ejemplos existentes, resultaría óptimo que la propuesta de Norma Base de PAS Municipal contenida en la presente tesis sea aprobada por una Ley del Congreso de la República o Decreto Legislativo que apruebe una “Ley de

3.6.1 Habilitaciones urbanas.

3.6.2 Construcción, remodelación o demolición de inmuebles y declaratorias de fábrica.”

²⁵¹ Ejemplos de la renuencia de las Municipalidades a cumplir cabalmente con esta normativa hay muchos. Sin embargo, todos ellos han sido declarados barreras burocráticas ilegales por el INDECOP, tal es el caso de la Resolución No. 70-2014-/SC1 contra la Municipalidad de Lince, la Resolución No. 192-2014/SC1 contra la Municipalidad de Miraflores, la Resolución No. 294-2014/SC1 contra la Municipalidad de Pueblo Libre, la Resolución No. 218-2015/SC1 contra la Municipalidad Provincial del Callao, la Resolución No. 205-2016/SDC contra la Municipalidad de Cerro Colorado, entre otras.

²⁵² **Ley Orgánica de Municipalidades**

“Artículo 79º.- Organización del espacio físico y uso del suelo

Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:

(...)

3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

(...)

3.6 Normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de:

(...)

3.6.4 Construcción de estaciones radioeléctricas y tendido de cables de cualquier naturaleza.”

Norma Base de Procedimiento Administrativo Sancionador Municipal”, pues es incontrovertible que gozando de rango de ley las Municipalidades encontrarían más *enforcement* para su respeto, aplicación y adaptación.

2. **Aprobación vía Procedimiento Estandarizado regulado en la LPAG**

Otra alternativa que actualmente se proyecta como altamente viable es la aprobación de una Norma Base de PAS Municipal vía ‘Procedimiento Administrativo Estandarizado Obligatorio’, que solo sea aprobado mediante Decreto Supremo refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta posibilidad se encuentra regulada en el artículo 36-A de la LPAG (incorporado tras la dación del Decreto Legislativo No. 1272), de la siguiente manera:

“Artículo 36-A. Procedimientos Administrativos estandarizados obligatorios.

36-A.1 Mediante **decreto supremo refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros se aprueban procedimientos administrativos estandarizados de obligatoria aplicación por las entidades competentes para tramitarlos, las que no están facultadas para modificarlos o alterarlos.** Las entidades están obligadas a incorporar dichos procedimientos estandarizados en su respectivo Texto Único de Procedimientos Administrativos sin necesidad de aprobación por parte de otra entidad. Las entidades solo podrán determinar: la unidad de trámite documentario o la que haga sus veces para dar inicio al procedimiento administrativo, la autoridad competente para resolver el procedimiento

administrativo y la unidad orgánica a la que pertenece, y la autoridad competente que resuelve los recursos administrativos.

36-A.2 La no actualización por las entidades de sus respectivos Texto Único de Procedimiento Administrativo dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores a la entrada en vigencia de los procedimientos administrativos estandarizados por la Presidencia del Consejo de Ministros, tiene como consecuencia la aplicación del artículo 49.”

Como se aprecia en la cita efectuada, gracias a esta norma, la Presidencia del Consejo de Ministros podría aprobar una Norma Base de PAS Municipal de obligatorio cumplimiento para todas las Municipalidades peruanas. Para el caso concreto, no sería necesario que este cuerpo normativo sea “incorporado” al TUPA de cada Municipalidad, pues en tanto regula el procedimiento administrativo sancionador y sus figuras afines, no requeriría para su aplicación encontrarse implementado en un TUPA. Solo necesitará estar refrendado, a través de una Ordenanza Municipal, en la que, como se ha mencionado precedentemente, quede solo reservada para cada Municipalidad la posibilidad de aprobar su propia TISM.

Es importante destacar que esta opción, pese a que la eventual aprobación de la Norma Base de PAS Municipal a través de este mecanismo solo contaría con rango reglamentario, resulta especialmente atractiva pues su contingente incumplimiento no solo va a poder ser sujeto a control por medio de la Eliminación de Barreras Burocráticas Ilegales y/o Irracionales a cargo del INDECOPI, sino también al régimen disciplinario para los funcionarios renuentes, ya que su inobservancia está

expresamente regulada como falta administrativa en la LPAG, según se desprende a continuación:

“Artículo 239°.- Faltas administrativas

239.1 Las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, incurrir en falta administrativa en el trámite de los procedimientos administrativos a su cargo y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente suspensión, cese o destitución atendiendo a la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño causado y la intencionalidad con que hayan actuado, en caso de:

15. No aplicar el procedimiento estandarizado aprobado.”

(Énfasis y subrayado agregados).

Esta inclusión de la no aplicación de un procedimiento estandarizado como falta administrativa, sin lugar a dudas, dota de mayor *enforcement* a una eventual Norma Base de PAS Municipal a través de esta opción legislativa.

III. NECESIDAD DE INCORPORAR UNA NORMA BASE DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL PERÚ

A mayor abundamiento, resulta sustancialmente conveniente la existencia de una Norma Base de PAS Municipal para todas las 4'335 Municipalidades del Perú, ya que con ello se facilitaría la labor de dichas entidades en cuanto a la elaboración y/o actualización de este tipo de normas en su localidad (ahorrando tiempo, personal y costos), promoviendo la simplificación técnica y administrativa; se garantizaría la

seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad; y se respetarían todos los derechos y garantías de los administrados en el marco del ejercicio de la Potestad Sancionadora Municipal, según pasamos a detallar.

1. Facilitación de labor técnica y legislativa a las Municipalidades

Las Municipalidades tienen, a grandes rasgos, tres vías mediante las cuales pueden obtener proyectos normativos: *(i)* por iniciativa de algún órgano propio, que centraliza su petición a la unidad encargada de normativa, *(ii)* por iniciativa de un miembro del concejo municipal o vecino de la localidad, y *(iii)* por contratación de servicios externos a algún profesional especialista en la materia que se pretenda regular.

La primera de ellas -sin duda- es la opción más utilizada y rentable para las Municipalidades peruanas, pero también la que garantiza una labor legislativa con poco detalle o profundidad en la materia por regular. Como se ha visto, el procedimiento administrativo sancionador y las figuras administrativas inmersas en éste, requieren de un estudio concienzudo de diversas normas administrativas y el análisis de doctrina y jurisprudencia nacional y extranjera que permitan emitir un producto legislativo coherente y ágil, tanto para la administración como para los administrados.

La segunda, aunque posiblemente resulta una buena opción, es poco común y, lamentablemente, las Municipalidades peruanas no pueden estar supeditadas o esperar la existencia de este tipo de iniciativas para implementar la normativa necesaria en su gestión.

La tercera opción resulta ser casi un lujo para un porcentaje nutrido de Municipalidades, pues casi todas ellas por escaso presupuesto deben priorizar gastos en otras necesidades quizá más urgentes en su localidad. Objetivamente, tener un producto normativo como el que se propone en la presente tesis puede tener un costo bastante elevado en razón a las horas insumidas para su elaboración, pues no solo se cuenta con el proyecto normativo en cuestión, sino con todo el sustento jurídico necesario que justifica cada uno de los artículos que conforman dicho proyecto; sustento que puede ser anexado como “Exposición de Motivos” o como “Manual de aplicación PAS Municipal para funcionarios”. Particularmente, elaborar este proyecto y su sustento contenido a lo largo de toda la presente tesis ha tomado aproximadamente 850 horas, tiempo que multiplicado a razón de US\$ 120.00 por hora arrojaría un total de US\$ 102,000.00, monto elevadísimo que casi ningún Municipio en el Perú estaría dispuesto a invertir en un proyecto normativo.

En atención a lo dicho, resulta pues totalmente ineficiente que cada Municipio en el Perú disponga de recursos, tiempo y personal para diseñar y aprobar una Norma Base de PAS Municipal cuyo contenido, en realidad, no debería de variar para todas ellas (salvo la TISM, en la que cada Municipio sí tendría un poco más de margen para tipificar y asignar consecuencias jurídicas a las Infracciones Administrativas, atendiendo a las necesidades particulares de su localidades, pero siempre acotando esta potestad a las materias que tienen asignadas controlar, inspeccionar y sancionar).

El ahorro al erario público que conllevaría este tipo de iniciativas unificadoras debería ser tomado muy en cuenta. Se trata, en buena cuenta, que iniciativas como la

propuesta en esta tesis, sean valoradas e incentivadas por el Estado o el espacio universitario, pues, por poco que sea, suma al bienestar social.

2. Contribución con la interdicción de la arbitrariedad y la seguridad jurídica

Definitivamente, la iniciativa de una Norma Base de PAS Municipal para todas las Municipalidades peruanas sería, a su vez, una herramienta útil para la interdicción de la arbitrariedad y la seguridad jurídica en nuestro ordenamiento y, de esta forma, se garantizarían los derechos y garantías de los administrados.

Como es sabido, la interdicción de la arbitrariedad y la seguridad jurídica son dos caras de una misma moneda. La primera busca limitar el ejercicio del poder o de las competencias asignadas a la Administración Pública, priorizando que dicho ejercicio sea reglado, con el único objetivo de evitar el abuso del poder o de eventuales gravámenes sobre los administrados. Mientras que la segunda es un reflejo/consecuencia de la primera, en tanto que sólo va a existir si el ejercicio del poder o de las competencias asignadas es uniforme, previsible y no abusivo (justo). En la LPAG, la interdicción de la arbitrariedad y la seguridad jurídica se relacionarían directamente con los principios de predictibilidad o confianza legítima; ejercicio legítimo del poder; y responsabilidad²⁵³.

253

“Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.15 Principio de predictibilidad o de confianza legítima.- La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo que tal que, en todo momento, el

El Tribunal Constitucional, puntualmente ha ayudado a entender el principio de interdicción de arbitrariedad, explicando, en forma preliminar, las acepciones de “arbitrariedad”. Según dicho Colegiado:

“(…) el concepto de arbitrario apareja tres acepciones igualmente proscritas por el derecho: a) lo arbitrario entendido como decisión caprichosa, vaga e infundada desde la perspectiva jurídica; b) lo arbitrario entendido como

administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. *En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.*

(…)

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

1.18 Principio de responsabilidad.- *La autoridad administrativa estará obligada a responder por los daños ocasionados contra los administrados como consecuencia del mal funcionamiento de la actividad administrativa, conforme lo establecido en la presente ley. Las entidades y sus funcionarios o servidores **asumen las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico.***

(Énfasis y subrayado agregados).

*aquella decisión despótica, tiránica y carente de toda fuente de legitimidad; y c) lo arbitrario entendido como contrario a los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica.*²⁵⁴

Partiendo de ello, dicho Tribunal²⁵⁵ concluye que este principio debe ser entendido en los siguientes términos:

“Al reconocerse en los artículos 3º y 43º de la Constitución Política del Perú el Estado Social y Democrático de Derecho, se ha incorporado el principio de interdicción o prohibición de todo poder ejercido en forma arbitraria e injusta. Este principio tiene un doble significado: (i) en un sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho; (ii) en un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva, lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión. Es decir, como aquello desprendido o ajeno a toda razón de explicarlo”

Y es que, como expresa este Colegiado²⁵⁶, *“constituye deber primordial del Estado peruano garantizar la plena vigencia y eficacia de los derechos fundamentales, interdiccionando o prohibiendo cualquier forma de arbitrariedad (artículo 44º de la Constitución Política)”*.

²⁵⁴ Sentencia recaída en el Expediente No. 0090-2004-AA/TC, Caso “Juan Carlos Callegari Herazo”.

²⁵⁵ Fundamento 12º de la Sentencia recaída en el Expediente No. 03167-2010-PA/TC, fundamento 12º de la sentencia recaída en el Expediente No. 0090-2004-AA/TC y fundamento 36º de la sentencia recaída en el Expediente No. 03864-2014-PA/TC.

²⁵⁶ Fundamento 37º de la sentencia recaída en el Expediente No. 03864-2014-PA/TC.

Precisamente, sobre la base de la interdicción de la arbitrariedad, el principio de seguridad jurídica parte distinguiendo las dos vertientes que la componen: la objetiva y la subjetiva²⁵⁷. La primera se erige frente al Estado como un parámetro de actuación, imponiéndole a éste el deber de actuar de modo ordenado, coherente y previsible; y, por tanto, de abstenerse de llevar a cabo actuaciones sorpresivas, contradictorias o arbitrarias²⁵⁸.

Por medio de su vertiente subjetiva, y en concordancia con su vertiente objetiva, la seguridad jurídica garantiza al privado una expectativa de previsibilidad sobre la actuación del poder público²⁵⁹. Los particulares al constatar que el Estado actúa por cauces de regularidad y en observancia de las exigencias que emanan del Imperio del Derecho, depositan su confianza sobre dicha actuación y, apoyándose en esa garantía, organizan su conducta presente y proyectan su acción futura²⁶⁰. Así

²⁵⁷ PEREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *La Seguridad Jurídica*. Segunda Edición. Barcelona: Ariel, 1994. Pág. 29-30. SANZ RUBIALES, Iñigo. "Confianza legítima y poder legislativo". En: *Revista de Derecho de la Universidad de Piura*, 2001-II. Piura: Facultad de Derecho de la UDEP. Pág. 96.

²⁵⁸ PEREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *La Seguridad Jurídica*. Segunda Edición. Barcelona: Ariel, 1994. Pág. 29-30.

²⁵⁹ CARLO MODICA, María Immordino. "El principio de seguridad jurídica en el Ordenamiento italiano". En: *Documentación Administrativa* No. 263-264, 2002. Pág. 283.

²⁶⁰ PEREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *La Seguridad Jurídica*. Segunda Edición. Barcelona: Ariel, 1994. Pág. 30. SANZ RUBIALES, Iñigo. "Confianza legítima y poder legislativo". En: *Revista de Derecho de la Universidad de Piura*, 2001-II. Piura: Facultad de Derecho de la UDEP. Pág. 96.

entendida, esta vertiente asume un rol garantista de la confianza que los particulares depositan en el actuar estatal²⁶¹.

Con relación al principio de seguridad jurídica debe destacarse que, a pesar de su incuestionable vigencia en la Constitución Política y en todo nuestro ordenamiento, el Tribunal Constitucional ha optado por reconocer expresamente su rango constitucional y principales alcances en la sentencia recaída en el Expediente No. 0016-2002-AI-TC, en los siguientes términos:

*“El principio de la seguridad jurídica forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho. **La posibilidad de predecir las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, es la garantía que informa a todo el Ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad.** Tal como estableciera el Tribunal Constitucional español, la seguridad jurídica supone **‘la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho’** (STCE 36/1991, FJ 5). El principio in comento no sólo supone la absoluta pasividad de los poderes públicos, en tanto no se presenten los supuestos legales que les permitan incidir en la realidad jurídica de los ciudadanos, sino que **exige de ellos la inmediata intervención ante las ilegales perturbaciones de las situaciones jurídicas, mediante la ‘predecible’ reacción, sea para garantizar la permanencia del statu quo,***

²⁶¹ PEREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *La Seguridad Jurídica*. Segunda Edición. Barcelona: Ariel, 1994. Pág. 184-187.

porque así el Derecho lo tenía preestablecido, o, en su caso, para dar lugar a las debidas modificaciones, si tal fue el sentido de la previsión legal²⁶².

“Así pues, como se ha dicho, la seguridad jurídica es un principio que transita todo el ordenamiento, incluyendo, desde luego, a la Norma Fundamental que lo preside. Su reconocimiento es implícito en nuestra Constitución, aunque se concretiza con meridiana claridad a través de distintas disposiciones constitucionales, algunas de orden general, (...), y otras de alcances más específicos (...)”²⁶³.

(Énfasis y subrayado agregados).

En palabras del Colegiado, el Estado peruano garantiza la predecible actuación de los poderes públicos y la interdicción de la arbitrariedad; y se trata de una garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico. Esencialmente, esto es lo que se busca con una iniciativa como la propuesta: una Norma Base de PAS Municipal uniforme, coherente, predecible, ágil y útil para todos los funcionarios y los administrados que conforman las más de 4'000 Municipalidades del Perú.

²⁶² Fundamento Jurídico No. 3.

²⁶³ Fundamento Jurídico No. 4.

CONCLUSIONES

I. Conclusiones del Capítulo I: La mordaz Potestad Administrativa Sancionadora y su principal enemiga, la Infracción Administrativa

1. La Potestad Administrativa Sancionadora es un poder mediante el cual la Administración Pública busca la prevención, represión y punición de Infracciones Administrativas, de manera que con ello se asegure el cumplimiento del ordenamiento jurídico previsto y el ejercicio de las demás potestades administrativas que de éste emanen. Si bien esta potestad no cuenta con un desarrollo expreso en la Constitución Política sino en la LPAG, el Tribunal Constitucional, gracias a una uniforme y reiterada jurisprudencia, le ha dotado de cobertura constitucional.
2. El ejercicio de la Potestad Administrativa Sancionadora está integrado por tres (3) atribuciones básicas que concurren conjunta o separadamente en cada Administración titular de ésta: **(i)** en virtud del principio de legalidad (tipicidad), las actividades sancionadoras individualizadas deben estar previstas en una norma. Para el caso peruano, de acuerdo a lo establecido en la LPAG, se exige que la Potestad Sancionadora y la previsión de Sanciones Administrativas estén dadas por norma con rango de ley, mientras que es admitida la tipificación de Infracciones vía reglamento; **(ii)** la segunda atribución consiste en la determinación de las Infracciones y de los infractores, así como en la imposición de Sanciones. El poder de imposición de Sanciones presupone la previa constatación de la Infracción y de los infractores; lo que se realiza a lo largo de un procedimiento formalizado dirigido de ordinario por el mismo ente que va sancionar, aunque, como ocurre, en el caso peruano, estas potestades se desdoblan y uno instruye el procedimiento y propone la resolución

(instructor), mientras que otro impone la Sanción (resolutor); **(iii)** el titular de la potestad de imposición de Sanciones tiene también, en principio, la de realizar su ejecución.

3. El ejercicio de la Potestad Administrativa Sancionadora en nuestro país, de acuerdo a lo configurado por la LPAG, es de cumplimiento obligatorio y no sujeto a discrecionalidad. En todo caso, la única vía para que el ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública sea facultativo o discrecional, es que la norma legal que la atribuye regule expresamente tal característica.
4. La Infracción Administrativa es, al igual que el Delito Penal, una acción típica, antijurídica y culpable, es decir, una acción (u omisión) que la ley ha declarado como tal por ser causante de un hecho que agrede un orden (físico, social, económico o moral) que el ordenamiento jurídico considera digno de protección, un comportamiento merecedor de Sanción por parte de la Autoridad Administrativa, que se imputa a quien se le exige evitarlo.
5. Actualmente, el viraje de la responsabilidad administrativa sancionadora de objetiva a subjetiva resulta positivo, pues otorga coherencia a nuestro ordenamiento el hecho que tanto los Delitos como las Infracciones Administrativas (ambas figuras idénticas en cuanto a elementos que la constituyen: acción típica, antijurídica y culpable) se encuentren sujetas a la culpabilidad; más aún cuando la principal consecuencia jurídica que recae ante la comisión de Infracciones Administrativas, la Sanción Administrativa, constituye el acto más afflictivo por antonomasia -expresión concreta del *Ius Puniendi* del Estado- que sólo debe ser impuesto por la Administración Pública

cuando cuente con un concluyente grado de certeza, lo que sólo será proveído luego de un procedimiento administrativo dotado de las garantías necesarias.

6. La responsabilidad subjetiva debe ser aplicada siguiendo las causales eximentes y atenuantes reguladas en la LPAG. Nos referimos, en cuanto a eximentes, al caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada; obrar en cumplimiento de un deber legal; al ejercicio legítimo del derecho de defensa (legítima defensa); la incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que afecte la aptitud para entender la Infracción; la orden obligatoria de la autoridad competente, expedida en el ejercicio de sus funciones; el error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa e ilegal (confianza legítima); y la subsanación voluntaria con anterioridad a la Notificación de Cargos.
7. Las Infracciones Administrativas pueden clasificarse, en cuanto a la acción que despliegan, en **(i)** Infracciones por Acción, que prohíben comportamientos activos, positivos, dolosos o culposos (i.e matar, lesionar, adelantar vehículos en determinadas circunstancias, falsear la competencia, etc.), y en **(ii)** Infracciones por Omisión, previstas ante incumplimientos de mandatos de acción, donde el Derecho prescribe llevar a cabo un determinado comportamiento positivo y de cuya inejecución también se derivan consecuencias punitivas.
8. Las Infracciones Administrativas también pueden clasificarse, en cuanto a los efectos que producen, en **(i)** Infracciones Instantáneas, que se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito; estas Infracciones se consuman en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determine la creación de

una situación antijurídica duradera; **(ii)** Infracciones Permanentes, que se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad del autor; así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la Infracción se continúa cometiendo y se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica; **(iii)** Infracciones de Estado, que se caracterizan porque el tipo normativo sólo describe la producción de un estado antijurídico, pero no su mantenimiento. Esta Infracción también crea un estado antijurídico duradero -como las permanentes- pero se consume cuando se produce la situación antijurídica; e **(iv)** Infracciones Continuas, que resultan una construcción que tiene por objeto evitar reconocer que concurren varios hechos típicos constitutivos de otras tantas Infracciones cuando existe unidad objetiva (la lesión de un mismo bien jurídico aunque hubiera sido producido por distintas acciones) y/o subjetiva (un mismo hecho típico pero distintos sujetos pasivos) que permite ver a distintos actos, por sí solos ilícitos, como parte de un proceso continuado unitario.

II. Conclusiones del Capítulo II: Diferenciando “manzanas y naranjas”: las consecuencias jurídicas ante la Infracción Administrativa

1. La ocurrencia de un Infracción Administrativa puede dar lugar a distintas consecuencias jurídicas, las que pueden clasificarse en tres categorías distintas: **(i)** las previstas a título de Sanción, **(ii)** las Medidas de Policía para el restablecimiento del orden alterado, llamadas también “Medidas Correctivas”, y **(iii)** las Medidas de Policía de carácter provisional, conocidas también como “Medidas Provisionales”, cuyo objetivo es servir de instrumento para asegurar la eficacia de la decisión administrativa que imponga cualquiera de las dos primeras consecuencias.

2. La Sanción Administrativa **(i)** es un acto de gravamen, pero no de cualquier tipo, sino un mal o castigo jurídico, pues determina un menoscabo o privación, total o parcial, temporal o definitivo, de derechos o intereses o el surgimiento de nuevos deberes; **(ii)** es un acto reaccional frente a una conducta ilícita. Su finalidad es una consecuencia de la conducta sancionable, eminentemente con carácter represivo y disuasivo. Que sea consecuencia de una Infracción precedente es el presupuesto previo para que la Administración Pública pueda imponer la Sanción, por eso la Infracción no es independiente de la Sanción, sino que ambas concurren como unidad funcional, como las partes de un todo; y **(iii)** es un acto impuesto por la Administración Pública. Supone que ha sido señalada por el órgano administrativo competente. En cualquier caso, las Sanciones Administrativas no las imponen los tribunales de justicia y ésta resulta la diferencia esencial con las penas.

3. En nuestro país, se encuentra proscrita la posibilidad de establecer Sanciones *inaudita pars* o de 'Plano', ni siquiera invocando supuestos excepcionales de aplicación, pues se requiere como paso previo la Notificación de los Cargos al administrado, para que éste pueda realizar, en el plazo previsto, sus respectivos Descargos a las imputaciones formuladas, incluso, tras la dación del Decreto Legislativo No. 1272 ahora se exige que el Informe Final de Instrucción también sea notificado al imputado para que pueda presentar unos nuevos Descargos. De esta manera, sólo en caso ambos Descargos no logren cumplir con desvirtuar eficazmente la imputación de Cargos o la conclusión del Informe Final de Instrucción, según corresponda, la Administración Pública se encontraría habilitada para aplicar las Sanciones Administrativas (y Medidas Correctivas, de ser el caso) correspondientes. Nunca antes.

4. Las Sanciones Administrativas pueden clasificarse en: **(i)** Sanciones Morales, entre las que se puede encontrar a la censura, la amonestación verbal o escrita y los apercibimientos, comúnmente previstas en nuestro ordenamiento para Infracciones consideradas leves; **(ii)** Sanciones Privativas de Libertad, totalmente proscritas en nuestro país, no pudiendo ser aplicadas de forma directa ni subsidiaria, estando reservada exclusivamente su imposición a la rama del Derecho Penal; **(iv)** Sanciones Restrictivas de Derechos, también llamadas “Sanciones Personales”, tales como las inhabilitaciones, la pérdida de derechos y la suspensión; y **(v)** Sanciones Pecuniarias, conocidas también como “Sanciones Reales”, tales como las imposiciones de pago de suma de dinero, cuyo ejemplo estandarte constituye la multa administrativa, Sanción que puede encontrarse en (casi) todos los Regímenes Administrativos Sancionadores de nuestro país.
5. Las Medidas de Policía Administrativa provienen de una noción de “orden”, destinada a cumplir con poner en vigencia al ordenamiento jurídico conculcado, de impedir que una Infracción siga cometiéndose o siga desplegando sus efectos contradictorios al ordenamiento jurídico. Si bien estas medidas provienen en su origen del Poder de Policía Administrativa, a partir de la configuración de nuestro ordenamiento administrativo estas son impuestas con alta incidencia en procedimientos sancionadores, en tanto que su aplicación se habilita siempre que la Administración tenga indicios, detecte y/o determine la ocurrencia de Infracciones Administrativas.
6. En nuestro ordenamiento, aquellas Medidas de Policía Administrativas aplicables como consecuencia de la comisión de Infracciones Administrativas pueden dividirse, a grandes rasgos, en Medidas Correctivas y en Medidas Provisionales. Ambas figuras cumplen objetivos distintos dentro del ejercicio de la Potestad Sancionadora de la

Administración, siendo incluso, la oportunidad de su aplicación uno de los caracteres más importantes de su diferenciación.

7. Las Medidas Correctivas son aquellas que tienen por objeto retornar o restituir al estado inmediatamente anterior a la comisión de la Infracción Administrativa de las cosas, por considerar que corresponde a una situación legal correcta. Estas Medidas **(i)** se dictan dentro del acto definitivo del procedimiento administrativo sancionador: la Resolución de Sanción, como complemento de la Sanción Administrativa; **(ii)** al ser dictadas en el acto definitivo, el órgano competente que dispone su aplicación es el resolutor, no el instructor; y **(iii)** son dispuestas cuando ha sido previamente determinada la comisión de la Infracción por parte del administrado (si se le haya responsable).
8. Tras la modificación de la LPAG mediante el Decreto Legislativo No. 1272, las Medidas Correctivas deben respetar, en especial, los principios de legalidad, reserva de ley y razonabilidad/proporcionalidad. En razón a que estas Medidas se imponen en conjunto con la Sanción Administrativa, a través de la 'Resolución de Sanción' que constituye el acto definitivo de la instancia procedimental, proceden los recursos administrativos regulados en la LPAG para cuestionar su validez. La interposición de recursos contra esta resolución va a suspender sus efectos (y con ello la Sanción y la Medida Correctiva que contengan).
9. Las Medidas Provisionales son aquellas decisiones administrativas de carácter provisional, excepcional e instrumental, que se adoptan en el seno de un procedimiento sancionador, o con carácter previo al mismo, con las debidas garantías y limitaciones, ya sea para poner fin a los efectos perjudiciales de la conducta

infractora, para proteger el interés general perturbado por la infracción, ya sea, en fin, para asegurar -en sentido amplio- la eficacia de la resolución que pueda recaer.

10. Las Medidas Provisionales, a partir de lo regulado en la LPAG, presentan las siguientes particularidades: **(i)** en principio, son dispuestas “iniciado” el procedimiento. Sin embargo, ello se ha matizado, pues tras la dación del Decreto Legislativo No. 1272 se admite la posibilidad de imponer Medidas Provisionales “fuera” de procedimiento, conocidas también como "Medidas Anticipadas"; **(ii)** se exige que cumplan con el principio de legalidad y de reserva de ley, cuando la LPAG menciona que son “*establecidas por esta ley u otras disposiciones jurídicas aplicables*”; **(iii)** son instrumentales y temporales en el procedimiento y dependen de la resolución final, que determinará su caducidad. Pero, debiéndose entender en forma amplia dicha instrumentalidad; **(iv)** deben respetar el principio de razonabilidad y proporcionalidad. A la par de ello, no deben causar perjuicio de imposible reparación a los administrados, *contrario sensu*, se interpreta que puede generarse daño al administrado a través de ellas, siempre y cuando dicho daño pueda repararse o corregirse posteriormente; y **(v)** a diferencia de la Medida Correctiva, no se requiere para su imposición que se haya determinado la responsabilidad del administrado.
11. La aplicación de Medidas Anticipadas en nuestro ordenamiento encuentra basamento, tras la dación del Decreto Legislativo No. 1272 que modificó la LPAG, y podrían ser impuestas, por ejemplo, cuando **(i)** la Notificación de los Cargos (que implica el inicio del procedimiento sancionador) resulte infructuosa y muy duradera en el tiempo hasta cumplir con todas y cada una de las formalidades del Régimen de Notificaciones regulado en la LPAG, dejando posiblemente frustrada la acción administrativa contra los efectos de determinadas Infracciones, en las que

necesariamente se requiere que ésta sea eficaz y oportuna (i.e cuando se trate de Infracciones contra el dominio público, como la construcción de escaleras o montacargas en las veredas, en las que se debería disponer como Medidas Provisionales su total remoción o demolición; Infracciones contra la salud pública y la vida de las personas, como la venta de comida al público en mal estado, venta ambulante de pirotécnicos prohibidos o sustancias nocivas para la salud, etc.); o **(ii)** cuando simplemente la autoridad, por motivos razonables, no le fuese posible catalogar la conducta apreciada como una Infracción, para lo cual requiere de más tiempo para realizar las investigaciones y recolección de pruebas que resulten pertinentes.

12. No resulta contrario a las garantías de los administrados que para la imposición de Medidas Provisionales o Medidas Anticipadas la Administración Pública no brinde audiencia o alegatos previos al administrado, como lo exigiría el artículo 161.2 de la LPAG para todo tipo de actos de gravamen, pues es inherente a la naturaleza de estas medidas que se adopten en circunstancias de urgencia inaplazable, cualquiera que sea el momento en que se decidan, de manera que no puede demorarse ni condicionarse su adopción hasta la evaluación de las alegaciones por quien va a verse afectado.

13. Al igual que las Medidas Correctivas, las Medidas Provisionales y las Medidas Anticipadas deben sujetarse -en especial- a los principios de legalidad, reserva de ley y de razonabilidad/proporcionalidad. Si bien la LPAG no se ha encargado de referirse expresamente a la posibilidad de recurrir las Medidas Provisionales y las Medidas Anticipadas que la Administración imponga, en tanto que son actos de trámite que

podrían producir indefensión, procedería su impugnación vía recursos administrativos.

III. Conclusiones del Capítulo III: Las Municipalidades, su (potente, pero reglada) Potestad Sancionadora y su amplio catálogo de Medidas Administrativas

1. Las Municipalidades **(i)** son entidades básicas de la organización territorial del Estado, es decir, son los entes que sirven de base a la organización territorial del Estado y son parte fundamental de su configuración y organización física; **(ii)** son canales inmediatos de participación vecinal, haciendo un reconocimiento al hecho histórico de que los Gobiernos Locales son entidades de naturaleza vecinal, siempre cercanas a su población y sus problemas; **(iii)** institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses de sus correspondientes colectividades; **(iv)** son promotores del desarrollo local; y **(v)** tienen personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines; es decir, son sujetos de derecho creadas al amparo de la Constitución y las leyes de demarcación territorial, que ejercen su autoridad y funciones en representación del Estado, de acuerdo a las funciones que le son propias.
2. Son tres (3) los elementos que configuran a las Municipalidades: **(i)** la población, entendido como el conjunto de personas que habitan dentro de los límites del Municipio y se hallan sometidas a su autoridad; **(ii)** el territorio, que es para el Municipio, como para el Estado, un elemento constitutivo; y, **(iii)** la organización (o poder municipal) que le atribuyen las características que corresponden al *imperium* que ejerce el Estado.

3. La autonomía municipal puede definirse como la capacidad que tienen las Municipalidades en asuntos políticos, económicos y administrativos, ejerciendo de manera independiente, pero en el marco de la Constitución y la ley, competencias y funciones que no pueden ser ejercidas por ninguna otra institución del Estado. Esta autonomía municipal **(i)** encuentra su reconocimiento en el marco y estructura del Estado (Unitario y Descentralizado), y **(ii)** debe ser ejercida (competencias autónomas) en armonía con el ordenamiento jurídico y los Planes o Políticas Públicas Nacionales (Principio de Cooperación y Fidelidad Normativa Nacional).
4. De acuerdo con el Principio de Cooperación y Fidelidad Normativa Nacional, las Municipalidades deben ejercer sus potestades normativas y administrativas (esto es, aprobar y emitir sus normas de alcance local, así como emitir actos administrativos de su competencia), siguiendo cabalmente lo dispuesto en las normas generales (Ley del Congreso, Decretos Legislativos, Decretos de Urgencia y Decretos Supremos, etc.) que contengan Planes o Políticas Públicas Nacionales, sancionando con su invalidez (inconstitucionalidad/ilegalidad) aquellas actuaciones que vayan en contra de las mismas.
5. La Potestad Normativa que ostentan las Municipalidades es una característica propia de la autonomía municipal, en su relación con la Unidad y Descentralización del Estado. Las Ordenanzas son las normas de mayor rango municipal (tienen rango de ley) y las materias en las que enfoca su regulación (y así debería serlo) son aquellas que expresamente el ordenamiento le ha confiado (la Constitución, LOM, LBD y demás normas sectoriales o especiales).

6. A nivel municipal, es obligatoria la publicación íntegra de todas las Ordenanzas, Decretos de Alcaldía y los Acuerdos de Concejo que establezcan la remuneración del alcalde y la dieta de los regidores, caso contrario no entrarán en vigencia ni surtirán efecto alguno.
7. Las Municipalidades tienen asignada (por la Constitución, la LOM, la LBD y demás leyes sectoriales) la Potestad de Policía para el control de diversas actividades económicas, culturales y sociales de los habitantes de su territorio. Esta potestad, de hecho, es desarrollada y ejecutada (asignando competencias específicas a sus órganos internos) mediante Ordenanzas y Decretos de Alcaldía, en los que se apruebe -por ejemplo- los Reglamentos de Organización y Funciones (ROF), Reglamentos Administrativos Sancionadores (RAS), Manuales de ejecución de inspecciones, etc.
8. Las Municipalidades, en tanto Gobierno Local, tienen la atribución de establecer Infracciones Administrativas e imponer las consecuentes Sanciones a los administrados. La LOM ha regulado en cuatro (4) artículos la Potestad Sancionadora de las Municipalidades (subcapítulo II del Capítulo II de su Título III). En ellos se regula, básicamente, lo siguiente: **(i)** el incumplimiento de obligaciones de carácter municipal habilita a las Municipalidades a imponer Sanciones o “Sanciones no Pecuniarias” (término que debe ser entendido como “Medidas Correctivas” o, en general, como “Medidas Administrativas”), **(ii)** vía Ordenanza las Municipalidades determinan su Régimen de Sanciones, es decir, establecen las directrices del procedimiento sancionador que deben seguir sus órganos, tipifican Infracciones y asignan a estas Sanciones o Medidas Administrativas, **(iii)** enumera un catálogo (abierto) de “Sanciones” que pueden aplicar las Municipalidades ante la ocurrencia

de Infracciones, sin distinguir si se tratan realmente de Sanciones o Medidas de Policía, y mencionando entre ellas a la multa, suspensión de autorizaciones, clausura, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos e inmovilización de productos.

9. La multa es siempre una Sanción (por antonomasia) de tipo Pecuniaria, que consiste en el pago de una suma de dinero ante el incumplimiento de una norma legal o reglamentaria, que además esté determinada como conducta sancionable. Debe tener un tope, de lo contrario se convertiría en una confiscación y violaría el principio de exceso de punición. La cuantía de la multa se establece según la gravedad de la Infracción. Al ser una Sanción puede ser aplicable en forma independiente o concurrir en la “Resolución de Sanción” con una Medida Correctiva (como el cierre, la paralización temporal de obra, la remoción, etc.); de manera que su pago no libera al infractor del cumplimiento de la Medida Correctiva que se le imponga o de la obligación de subsanar la conducta infractora.
10. El decomiso es una Medida de Policía que, por lo general, recae sobre objetos, ya sea que sirvan de instrumentos para la comisión de Infracciones o sean resultado de ellas. Esta medida implica el despojo definitivo y sin compensación de los bienes del infractor (o presunto infractor). A partir de la dación del Decreto Legislativo No. 1272, es totalmente legítimo y válido que el decomiso pueda ser impuesto no solo como Medida Provisional sino también como Medida Anticipada.
11. La retención es una Medida de Policía que procede en situaciones no tan gravosas, en las que no ameritaría la imposición del decomiso. En efecto, la retención consiste

en la privación temporal de bienes ante la verificación de Infracciones Municipales, los que serán devueltos al infractor si cumple con las multas y/o subsana la Infracción; de no cumplir con las Sanciones, los productos pasan al erario público. A partir de la dación del Decreto Legislativo No. 1272, es totalmente legítimo y válido que la retención pueda ser impuesta no solo como Medida Provisional sino también como Medida Anticipada.

12. La clausura es una Medida de Policía que consiste en la prohibición del funcionamiento -temporal o definitivo- de inmuebles, establecimientos comerciales, industriales o de servicios (materializado en su cierre) cuando su actividad está prohibida legalmente o constituya peligro o riesgo para la seguridad de las personas y la propiedad privada y la seguridad pública, o infrinjan las normas reglamentarias o de seguridad del sistema de defensa civil, o produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o la tranquilidad del vecindario. Esta medida puede ser aplicada como Medida Correctiva y Medida Provisional y, tras la dación del Decreto Legislativo No. 1272, puede ser adoptada también como Medida Anticipada.
13. La demolición es una Medida Administrativa que consiste en la destrucción parcial o total de una obra ejecutada sin respetar el ordenamiento vigente. Las Municipalidades se encuentran habilitadas para aplicar la demolición en dos supuestos: **(i)** para el retiro, remoción o eliminación de obras, instalaciones o materiales que se encuentren ocupando la vía pública. Es decir, para las instalaciones que ocupen bienes de dominio público "*destinados al uso público*". Respecto a la utilización de dicha medida en este supuesto, se entiende que procede incluso de forma directa e inmediata (es decir, como Medida Anticipada) ante la ocupación de la vía pública; y **(ii)** para la demolición de obras inmobiliarias, entiéndase, obras que hayan sido ejecutadas en

propiedad privada (sin importar si pertenecen a privados o a entidades públicas), que contravengan las normas urbanísticas o limitativas vigentes. Bajo este último supuesto, sólo podrá ser impuesta como Medida Correctiva y para ser ejecutada, la Municipalidad deberá solicitar autorización judicial en vía sumarísima.

IV. Conclusiones del Capítulo IV: Inaplazable conveniencia de aprobación de Norma Base de PAS Municipal en el Perú

1. Al 2016, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), existen 4'335 Municipalidades en el Perú, lo que, en teoría, implica que existe el mismo número RAS, hecho que hace previsible un sinnúmero de deficiencias y poca coherencia en la regulación contenida en estas normas. Para efectos de comprobar estas deficiencias e incoherencias normativas, se analizó una muestra de veinticinco (25) RAS de Municipalidades peruanas; dieciséis (16) de ellas corresponden a Municipales Provinciales Capitales Departamentales y nueve (9) a Municipalidades Distritales de Lima y Callao.
2. Como resultado del análisis efectuado a los RAS Municipales tomados como muestra, se detectaron la existencia de ocho (8) graves deficiencias, que incumplen las reglas establecidas en la Constitución (y su desarrollo, a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional) y la LPAG (norma común en el ámbito administrativo, cuyas reglas mínimas son de cumplimiento irrestricto). La primera deficiencia consiste en la no distinción o confusión entre Sanciones y Medidas Correctivas. La segunda, en la poca claridad o predictibilidad en la aplicación de Medidas Provisionales o Medidas Anticipadas. La tercera, consiste en la confusión entre la prescripción para determinar la existencia de Infracciones Administrativas y la prescripción o “pérdida de

ejecutoriedad” de las Sanciones y Medidas de Policía. La cuarta deficiencia implica la regulación, contrariamente a lo dispuesto en la LPAG, de la no suspensión de los efectos de la Resolución de Sanción por la interposición de Recursos Administrativos. La quinta, consiste en la presunción de responsabilidad por no haber formulado Descargos, cuando ello es claramente prohibido por la LPAG. La sexta, en la aplicación de las Sanciones de Plano, cuando ello está prohibido por la LPAG. La séptima deficiencia radica en la no diferenciación o regulación deficiente respecto a la imposición y ejecución de la demolición tanto en la vía pública como en propiedad privada. Finalmente, la octava deficiencia, consiste en la no publicación o publicación incompleta del RAS.

3. A partir de las ocho (8) deficiencias encontradas en los RAS del muestreo, queda claro que las Municipalidades peruanas no respetan las normas rectoras e instituciones jurídicas inmersas -directa e indirectamente- en el ejercicio de la Potestad Administrativa Sancionadora contenidas en la LPAG, la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En tal sentido, resulta imperioso que una Norma Base de PAS Municipal regule con carácter coherente, unitario y vinculante el ejercicio de la potestad en cuestión, que sólo sea materia de refrendo por las Municipalidades correspondientes mediante Ordenanza Municipal, reservándose la potestad para reglamentar las disposiciones que consideren necesarias y aprobar la “Tabla de Infracciones, Sanciones y Medidas Administrativas”, a través de la cual tipifiquen las Infracciones Administrativas correspondientes en su localidad. Ello no merma la autonomía de las Municipalidades, pues estas deben de ajustarse al marco normativo nacional, a las normas generales y planes o políticas públicas dictadas por el Gobierno Nacional, en virtud de la configuración Unitaria y Descentralizada de

nuestro Estado y en estricto respeto al Principio de Cooperación y Lealtad Normativa Nacional.

4. En nuestro ordenamiento existen dos mecanismos para aprobar una Norma Base de PAS Municipal: **(i)** a través de una Ley del Congreso o Decreto Legislativo (por delegación de facultades), o **(ii)** mediante Decreto Supremo refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros, en virtud del artículo 36-A de la LPAG. El primero de ellos sería la forma ideal para aprobarla, pues contaría con el *enforcement* de norma con rango legal para obligar a todas la Municipalidades a su fidelidad, adaptación y coherencia. Por su parte el segundo mecanismo, actualmente, se proyecta como una alternativa altamente viable, pues pese a que su eventual aprobación solo contaría con rango reglamentario, encontraría un *enforcement* especial, debido a que su contingente incumplimiento no solo va a poder ser sujeto a control por medio de la Eliminación de Barreras Burocráticas Ilegales y/o Irracionales a cargo del INDECOPI, sino también al régimen disciplinario para los funcionarios renuentes, al estar su inobservancia expresamente contemplada como falta administrativa en la LPAG.
5. La incorporación de una Norma Base de PAS Municipal para todas las 4'335 Municipalidades, por un lado, les facilitaría la labor en cuanto a la elaboración y/o actualización de estas normas en su localidad (ahorrando tiempo, personal y costos), promoviendo, por tanto, la simplificación técnica y administrativa; y, por otro lado, garantizaría la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad, respetando con ello todos los derechos y garantías de los administrados en el marco del ejercicio de la Potestad Sancionadora Municipal.

BIBLIOGRAFÍA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO DE LA DIRECCIÓN DE SERVICIOS JURÍDICOS DEL ESTADO. *Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Tomo I - Parte General*. Segunda Edición. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi, 2009.

ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía. “Lección 8: Derecho Administrativo Sancionador: Garantías formales y procedimiento sancionador”. En REBOLLO PUIG, Manuel y Diego Vera Jurado (Dir.). *Derecho Administrativo: Tomo II, Régimen Jurídico Básico y Control de la Administración*. Pág. 217-237.

ALZAMORA VALDEZ, Mario. *Derecho Municipal*. Lima: EDDILI, 1985.

AMIEL, Sergio. “la prueba indiciaria y su correcta aplicación en el Derecho Administrativo Sancionador”. En: *Revista Jurídica del Perú*. Número 55º, Lima.

BACA, Víctor. “la prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (en especial, análisis de los supuestos de infracciones permanentes y continuadas). En *Derecho y Sociedad*, Número 37º, Lima. Pág. 263-274.

BACA, Víctor. “¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano”. Disponible en: http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_responsabilidad_subjetiva_u_objetiva_en_materia_sancionadora.pdf

BERMEJO, José. *Derecho Administrativo Básico: Parte General*. Undécima Edición. Navarra: Civitas, 2013.

BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo. Tomo IV: El poder de policía, limitaciones a la propiedad privada regidas por el derecho administrativo, administración fiscal*. Buenos Aires: La Ley, 1965.

CAIRAMPOMA ARROYO, Alberto. "La regulación de los precedentes administrativos en el ordenamiento jurídico peruano". En: *Revista de Derecho PUCP*. Edición No. 73. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Pág. 483-504.

CANO, Tomás. *Las Sanciones de Tráfico*. Navarra: Thomson Reuters - Aranzadi, 2011.

CARLO MODICA, María Immordino. "El principio de seguridad jurídica en el Ordenamiento italiano". En: *Documentación Administrativa* No. 263-264, 2002.

CARRERAS, Noelia. "Medidas de policía administrativa y régimen jurídico del servicio público: uso de las medidas correctivas en el Perú". En: *Revista Derecho PUCP*. Edición No. 67. Lima: Derecho PUCP, 2011. Pág. 487-508.

CARRETERO, Adolfo. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1992.

CASINO, Miguel. "La indebida confusión entre sanciones y otras medidas administrativas de policía (comentarios a la Sentencia del 2 de febrero de 1998, Art. 2060)". En: *REALA*. Número 283, Edición Mayo-Agosto de 2000. Madrid: REALA. Pág. 569-574.

CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo, Tomo II*. Lima: Palestra, 2010.

CASTELAO, Julio, Arturo González y Marta Villa. *Régimen local y autonómico*. Madrid: Universitas, 1996.

CIERCO SEIRA, César. "Las medidas preventivas de choque adoptadas por la administración frente a los productos insalubres". En *Revista de Administración Pública*. Número 175, Edición enero-abril de 2008. Madrid: RAP. Pág. 55-111.

DANÓS, Jorge. "Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública". En: *Ius Et Veritas*. Edición No. 10. Lima, 1995. Pág. 149-159.

DANÓS, Jorge. "La prescripción de las infracciones, de la ejecución de las sanciones y la caducidad (perención) del procedimiento administrativo sancionador". En: *XII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Volumen I*. Lima: Adrus Editores, 2013.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Informe Defensorial No. 133: ¿uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2008.

DELGADO, Ángel. *El rol del Tribunal Constitucional ante los desafíos de la descentralización* (manuscrito). Lima, 20 de noviembre del 2007.

DE DIEGO, Alfredo. *Prescripción y caducidad en el Derecho Administrativo Sancionador*. Segunda Edición. Barcelona: Bosh, 2009.

DE PALMA DEL TESO, Ángeles. “Infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción”. En *Revista española de derecho administrativo*. Edición No. 112. Madrid: Civitas, 2001. Pág. 553-574.

DE PALMA DEL TESO, Ángeles. *El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 1996.

ESPINOSA-SALDAÑA, Eloy. “Medidas cautelares en el procedimiento administrativo peruano: una mirada crítica a lo realizado y un adelanto sobre aquello que debiera hacerse al respecto”. En: *Revista de Derecho Administrativo*. Edición No. 9. Lima: Círculo de Derecho Administrativo. Pág. 177-184.

GALLARDO CASTILLO, María. *Los principios de la potestad sancionadora: Teoría y Práctica*. Madrid: Iustel, 2008.

GARCÍA, Pablo. “De la Potestad Sancionadora”. En: *Comentario Sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común*. Madrid: Carperi.

GARCÍA CAVERO, Percy. *Derecho Penal: Parte General*. Segunda Edición. Lima: Jurista Editores, 2012.

GARCÍA CAVERO, Percy. “El principio de non bis in ídem a la luz de una distinción cualitativa entre delito e infracción administrativa”. En: *Libro Homenaje al profesor José Hurtado Pozo. El penalista de dos mundos*. Lima: IDEMSA. Pág. 169-188.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. Novena Edición. Madrid: Civitas.

GARCÍA TREVIJANO, José Antonio. *Los Actos Administrativos*. Madrid: Civitas, 1986.

GARCÍA URETA, Agustín. *La potestad inspectora de las administraciones públicas*. Madrid: Marcial Pons, 2006.

GARCÍA URETA, Agustín. *Temas de Derecho Administrativo. Tomo II: Sanciones, Responsabilidad Patrimonial, Recursos, Revisión y Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Bilbao: Gomylex, 2014.

GOMEZ TOMILLO, Manuel e Iñigo Sanz Rubiales. *Derecho Administrativo Sancionador, parte general: teoría general y práctica del derecho penal administrativo*. Segunda Edición. Navarra: Thomson Reuters - Aranzadi, 2010.

GONZALEZ PEREZ, Jesús. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*. Cuarta Edición. Madrid: Civitas, 1991.

GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto. *El procedimiento administrativo sancionador: teoría y práctica*. Madrid: Dykinson, 2013.

GUZMÁN NAPURÍ, Christian. “Medidas cautelares, provisionales, correctivas y reparatorias en el procedimiento sancionador”. En *Derecho Administrativo en el Siglo XXI*. Volumen I. Lima: Adrus, 2013. Pág. 677-690.

HUAPAYA, Ramón. “Propuesta de una nueva interpretación del concepto de Acto Administrativo contenido en la LPAG”. En: *Administración Pública, Derecho Administrativo y Regulación: Estudios y Cuestiones*. Segunda Edición. Lima: Ara Editores, 2013. Pág. 229-230.

HUAPAYA, Ramón. “Potestad Sancionadora y Medidas Correctivas”. Presentación de *Power Point*. Lima, 3 de abril de 2012. Disponible en el siguiente link: <http://myslide.es/documents/potestad-sancionadora-y-medidas-correctivas-lima-03-04-2012-dr-ramon-huapaya-tapia-profesor-de-derecho-administrativo-pucp.html>

HUAPAYA, Ramón. “Las consecuencias jurídicas de las infracciones administrativas y actos ilícitos: Sanciones, Medidas Correctivas y demás medidas de reacción frente al ilícito”. Consulta: 4 de noviembre de 2015.

HURTADO POZO, José y Víctor Prado Saldarriaga. *Manual de Derecho Penal: Parte General*. Tomo I. Cuarta Edición. Lima: IDEMSA, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados 2016*. Lima, 2016. Disponible en el siguiente link: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1361/index.html

IVANEGA, Miriam. “Consideraciones acerca de las potestades administrativas en general y de la potestad sancionadora”. En: *Revista de Derecho Administrativo*. Edición No. 4. Lima: Círculo de Derecho Administrativo, 2008. Pág. 107-154.

MAIRAL, Héctor. “Hacia una noción más acotada del acto administrativo (donde se explica cómo los argentinos pasamos, sin darnos cuenta, de obedecer la ley a obedecer a los funcionarios públicos)”. En: Gordillo, Agustín (editor). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas: Tomo 7, El derecho administrativo en la práctica*. Buenos Aires: FDA, 2013. Pág. 507-556.

MALLAP RIVERA, Johnny. *Comentarios al Régimen Normativo Municipal*. Lima: Gaceta Jurídica, 2013.

MANS PUIGARNAU, Jaime. *Los Principios Generales del Derecho*. Barcelona: Bosch, 1979.

MARINA JALVO, Belén. *Medidas Provisionales en la Actividad Administrativa*. Valladolid: Lex Nova, 2007.

MARTIN TIRADO, Richard. “La tipificación en el procedimiento administrativo sancionador, ¿Es necesaria en todos los casos?”. En: *Revista Peruana de Derecho de la Empresa*. Edición No. 69. Lima: Asesorandina Editores. Pág. 63-104.

MARTINEZ, Juan José. “Sanciones Administrativas, medidas cautelares y medidas correctivas. Alcance y diferencias”. En: *Blog de Juan José Martínez*. Lima, 4 de mayo de

2015. Disponible en el siguiente link:

<http://juanmartinezortiz.blogspot.com/2015/05/sanciones-administrativas-medidas.html>

MEINI, Iván. *Lecciones de Derecho Penal - Parte General: Teoría Jurídica del Delito*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2014.

MELGAR, Eduardo. "Quien mucho abarca poco aprieta: algunas consideraciones a favor de la utilización de tipificación indirecta en el derecho administrativo sancionador". En *Revista de Derecho Administrativo*. Edición No. 2. Lima: Círculo de Derecho Administrativo, 2006.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Consultor: Dr. Diego Zegarra Valdivia. Aprobado por Resolución Directoral No. 013-2015-JUS/DGDOJ, del 15 de junio del 2015. Lima: MINJUS, 2015.

MORÓN, Juan Carlos. "Los actos-medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración". En *Revista de Derecho Administrativo*. Edición No. 9, diciembre 2010. Lima: Círculo de Derecho Administrativo. Pág. 135-157.

MORÓN, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décima Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo IV La Actividad Administrativa*. Madrid: Iustel, 2011.

NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2012.

ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL. *Lineamientos para la aplicación de Medidas Correctivas*. Lima: Separata Especial del diario Oficial el Peruano.

PEMAN GAVIN, Ignacio. *El sistema sancionador español: hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*. Barcelona: Cedecs Editorial, 2000.

PEREIRA, Roberto. "La potestad sancionadora de la Administración y el Procedimiento Administrativo Sancionador en la Ley No. 27444". En: *Comentario a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley No. 27444*. Segunda Edición. Lima: ARA Editores, 2005.

PEREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *La Seguridad Jurídica*. Segunda Edición. Barcelona: Ariel, 1994.

PONS CÁNOVAS, Ferran. *Las Medidas Provisionales en el procedimiento administrativo sancionador*. Madrid: Marcial Pons, 2001.

REAÑO PESCHIERA, José. *Curso de Derecho Penal Económico: Material Auto-Instructivo*. Lima: Academia de la Magistratura, 2014.

REBOLLO PUIG, Manuel, Manuel Izquierdo Carrasco y otros. *El Derecho Administrativo Sancionador en la Jurisprudencia*. Valladolid: Lex Nova, 2010.

REBOLLO PUIG, Manuel. "Sanciones Pecuniarias". En: LOZANO CUTANDA, Blanca (Dir.). *Diccionario de Sanciones Administrativas*. Madrid: Iustel, 2010.

REBOLLO PUIG, Manuel y Manuel Izquierdo. "Lección 7: Derecho Administrativo Sancionador: Caracteres Generales y Garantías Materiales". En: REBOLLO PUIG, Manuel y Diego Vera Jurado (Dir.). *Derecho Administrativo: Tomo II, Régimen Jurídico Básico y Control de la Administración*. Madrid: Tecnos. Pág. 197-216.

ROJAS, Héctor. *Los principios constitucionales limitadores del Ius Puniendi ¿Qué límites rigen el Derecho Administrativo Sancionador en el Perú?*. Tesis para optar grado de maestría. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho, 2014.

SAN MARTÍN, César. *Derecho Procesal Penal*. Lima: Grijley, 2014.

SANTAMARÍA, Juan Alfonso. *Principios del Derecho Administrativo General. Tomo II*. Segunda Edición. Madrid: Iustel, 2009.

SANZ RUBIALES, Iñigo. "Confianza legítima y poder legislativo". En: *Revista de Derecho de la Universidad de Piura*, 2001-II. Piura: Facultad de Derecho de la UDEP.

SANZ RUBIALES, Iñigo. "Imposición de sanciones administrativas y exigencia de responsabilidad patrimonial". En GOMEZ TOMILLO, Manuel (Dir.). *Límites entre el derecho sancionador y el derecho privado: daños punitivos, comiso y responsabilidad patrimonial derivada de infracciones administrativas*. Valladolid: Lex Nova, 2012. Pág. 257-289.

SANZ RUBIALES, Íñigo. “La potestad sancionadora en España”. En: ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA). *El derecho administrativo sancionador ambiental: experiencias en Colombia, España y Perú*. Lima: Gráficas Zaferro, 2014. Pág. 19-30.

TARDÍO PATO, José Antonio. “Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo”. En: *Revista Jurídica de Navarra*. Edición No. 38. Navarra: RJN, 2004. Pág. 113-130.

TIRADO BARRERA, José. “Reflexiones en torno a la Potestad de Inspección o Fiscalización de la Administración Pública”. En: *Revista Derecho & Sociedad*. Edición No. 37. Lima: Asociación Civil Derecho & Sociedad. Pág. 251-262.

VERGARAY, Verónica y Hugo Gómez. “Potestad Sancionadora y los Principios del Procedimiento Sancionador”. En: MARAVI, Milagros (Comp.). *Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: UPC, 2009.

ZEGARRA VALDIVIA, Diego. “La Resolución en el Procedimiento Administrativo Sancionador y el Derecho de Defensa”. En: *La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez Años Después*. Lima: Palestra, 2011. Pág. 337-361.

ZEGARRA VALDIVIA, Diego. “La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley No. 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General”. En: *Revista de Derecho Administrativo*. Edición No. 9. Lima: Círculo de Derecho Administrativo. Pág. 207-214.

ANEXO 1

Norma Base de Procedimiento Administrativo Sancionador Municipal (Norma Base de PAS Municipal)

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Artículo 1°.- Objetivo

Al amparo de la Ley No. 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en lo sucesivo, “LOM”), y la Ley No. 27783, Ley de Bases de la Descentralización (en lo sucesivo, “LBD”), la Municipalidad, como órgano de Gobierno Local, ejerce actividades de Fiscalización, Control y Sanción Administrativa al interior de su circunscripción distrital, a través de sus diversas unidades orgánicas, con el objetivo de velar por la paz social, el orden público y el cumplimiento de la normativa legal vigente.

Los Regímenes Sancionadores de carácter tributario y de tránsito se rigen por su propia normativa.

Artículo 2°.- Política preventiva y de concientización del cumplimiento de las disposiciones municipales

Es política de la Municipalidad establecer y realizar acciones de prevención y

concientización del cumplimiento de las disposiciones municipales, que permitan a los vecinos conocer sus responsabilidades. Las acciones preventivas y de concientización del cumplimiento de las disposiciones municipales, no son requisito previo para que en el ejercicio de la Potestad de Fiscalización o de Sanción se dé inicio al procedimiento respectivo.

Artículo 3°.- Ámbito de aplicación

1. El ámbito de aplicación de la presente Norma Base de PAS Municipal se circunscribe al distrito correspondiente, en todo aspecto concerniente a las competencias y funciones que a la Municipalidad le corresponde como Gobierno Local. Sus alcances comprenden a las personas naturales, personas jurídicas o entes colectivos (sucesión indivisa, sociedad conyugal, juntas de propietarios, asociación de personas no inscritas, sociedad de hecho y similares), sean nacionales o extranjeros, de derecho privado y/o público, incluyendo las empresas del Estado, Organismos del Poder Ejecutivo, Organismos Constitucionales Autónomos, Organismos Regionales o Municipales y, en general, todos aquellos sujetos que se encuentren obligados a cumplir determinadas conductas o abstenerse de realizarlas, de acuerdo al marco jurídico vigente.
2. Las personas jurídicas o entes colectivos son responsables solidarios por las acciones realizadas por las personas naturales o jurídicas con las cuales mantenga o haya mantenido algún tipo de vinculación laboral o civil al momento de la comisión de la Infracción.

Artículo 4°.- Actas de Fiscalización

Con arreglo al artículo 228-F de la Ley No. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (“LPAG”), las de Actas de Fiscalización emitidas por el personal de la Gerencia de Fiscalización y Sanción y sus órganos dependientes en el ejercicio de las funciones, registran objetivamente los hechos constatados por la Autoridad Municipal con motivo de la inspección, control y/o verificación del cumplimiento de las normas y disposiciones administrativas de competencia municipal. Asimismo, deben contener, como mínimo, los datos que se enlistan en el referido artículo de la LPAG.

Artículo 5º.- Apoyo municipal y auxilio de la Policía Nacional del Perú

1. Todas las Unidades Orgánicas de la Municipalidad están obligadas a prestar apoyo a la Gerencia de Fiscalización y Sanción y sus órganos dependientes para el cumplimiento de sus funciones, bajo responsabilidad administrativa de sus titulares.
2. De ser necesario, se solicitará el auxilio de la Policía Nacional del Perú, conforme a lo establecido en su propia Ley Orgánica; y a otras Instituciones, de ser el caso, conforme lo establece LOM y demás normas correspondientes.

Artículo 6º.- Denuncias ante el Ministerio Público

En caso la Subgerencia Fiscalización e Instrucción detecte o tome conocimiento de conductas que puedan constituir delitos, deberá comunicar, adjuntando la documentación correspondiente, a la Gerencia de Asesoría Jurídica a fin de que esta última se pronuncie respecto a la procedencia de la eventual denuncia penal que deberá ser planteada por la Procuraduría Pública de la Municipalidad ante el Ministerio Público.

Artículo 7º.- Potestad Sancionadora, Procedimiento Administrativo Sancionador y Actividad de Fiscalización e Inspección

1. La Potestad Sancionadora de la Municipalidad se encuentra reconocida en la LOM. Dicha Potestad habilita al Municipio a crear y determinar Infracciones e imponer Sanciones a los administrados que se encuentran sometidos a aquel, en el marco del procedimiento administrativo sancionador respectivo, con la finalidad de prevenir, reprimir y castigar la comisión de Infracciones Administrativas y, de esta forma, asegurar el cumplimiento del ordenamiento jurídico previsto y el ejercicio de las demás potestades administrativas que de éste emanen.
2. En el marco del procedimiento administrativo sancionador correspondiente, y sin corresponder a la Potestad Sancionadora sino a la Potestad de Policía, la Municipalidad debe ordenar Medidas Provisionales y Medidas Correctivas -según las condiciones particulares de cada una de ellas que se desarrollan más adelante- con el objetivo de contrarrestar los efectos perjudiciales (o en potencia) de las conductas consideradas Infracciones Administrativas, de acuerdo con la Tabla de Infracciones, Sanciones y Medidas Administrativas (en lo sucesivo, "TISM") que forma parte integrante de la presente Norma Base de PAS Municipal.
3. De acuerdo con los artículos 228-G y 228-H de la LPAG, en el marco de la actividad de fiscalización e inspección, la Municipalidad podrá disponer de Medidas Anticipadas (fuera de procedimiento sancionador), con la finalidad de contrarrestar los efectos perjudiciales (actuales o inminentes) de las conductas que lleguen a constituir Infracciones Administrativas que violen gravemente bienes jurídicos como la vida,

seguridad e integridad de las personas y el medio ambiente.

Artículo 8º.- Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador

El procedimiento administrativo sancionador de la Municipalidad se rige por los principios establecidos en la LPAG y todos los demás que inspiren el Derecho Administrativo. Dichos principios constituyen criterios rectores para resolver las cuestiones que puedan ocurrir en la interpretación y aplicación de las disposiciones contenidas en la presente Norma Base de PAS Municipal.

Artículo 9º.- Cómputo de Plazos y Términos

Cuando no se encuentre expresamente establecido, los plazos y términos se entenderán como días hábiles y se sujetarán a lo dispuesto en el Capítulo IV del Título II de la LPAG, en lo que corresponda.

Artículo 10º.- Órganos Competentes

La Gerencia de Fiscalización y Sanción, de acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones ("ROF"), es el órgano competente para llevar a cabo las actividades de fiscalización/inspección y sanción. Competencialmente, se encuentra dividida en la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción y en la Subgerencia de Sanción, según el siguiente detalle:

1. Funciones de la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción:

- a. En el ámbito de las normas de competencia municipal: planear, coordinar, evaluar y vigilar las actividades referidas a ordenamiento territorial, vivienda, seguridad en edificaciones, seguridad ciudadana, limpieza y ornato, salud, construcción, saneamiento, medio ambiente, cultura, conservación de monumentos, turismo, recreación y deportes, abastecimiento, comercialización de productos y defensa del consumidor.
- b. Proponer la modificación y/o actualización de las conductas consideradas como Infracciones Administrativas, de las Sanciones y Medidas Administrativas (Anticipadas, Provisionales y Correctivas) contenidas en la TISM.
- c. Atender las denuncias administrativas planteadas por los vecinos y/o administrados respecto a la supuesta comisión de Infracciones Administrativas.
- d. En el marco de dichas denuncias, realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen el inicio del procedimiento sancionador con la Notificación de Cargos contenida en la Papeleta de Infracción.
- e. En virtud a la actividad de fiscalización a su cargo (y en colaboración con el Serenazgo Municipal, si fuere necesario), realizar inspecciones rutinarias o programadas en construcciones, fábricas, mercados, centros comerciales, galerías, negocios, parques, plazas y, en general, cualquier establecimiento, inmueble o lugar en el que se desarrollen actividades cuyo control y fiscalización corresponda a la Municipalidad.

- f. Coordinar con las unidades orgánicas municipales, entidades o instituciones competentes sobre las materias relacionadas a los objetos de inspección, a efectos de optimizar los mecanismos de fiscalización y control municipal.
- g. Imponer y ejecutar Medidas Anticipadas en caso detecte, en el marco de su actividad de fiscalización, graves daños (actuales o inminentes) a la vida, el medio ambiente y la seguridad e integridad de las personas que hayan sido producto de la aparente comisión de Infracciones Administrativas, de acuerdo a los supuestos previstos en la TISM.
- h. Imponer Papeleta de Infracción, que contenga los Cargos correspondientes, a los administrados cuando detecte conductas que constituyan Infracciones Administrativas.
- i. Evaluar los Descargos presentados por los Imputados con ocasión de la Notificación de Cargos contenida en la Papeleta de Infracción.
- j. Recabar, si fuere necesario, nuevas pruebas o información sobre los hechos o conductas que se imputan como Infracciones Administrativas con ocasión de la evaluación de los Descargos presentados por los Imputados.
- k. Imponer y ejecutar, en colaboración con la Unidad de Ejecución Coactiva y el Serenazgo Municipal, las Medidas Provisionales correspondientes, de acuerdo a lo regulado en la presente Norma Base de PAS Municipal y en los supuestos establecidos en la TISM.

- I. Elaborar el Informe Final de Instrucción y el proyecto de Resolución correspondiente. En caso se determine que existe responsabilidad por los Cargos imputados, deberá proyectarse una Resolución de Sanción y, en caso no se determine responsabilidad, una Resolución Subgerencial.
- m. Notificar el Informe Final de Instrucción y el proyecto de Resolución de Sanción al Imputado para que pueda efectuar sus Descargos, de conformidad con el numeral 5 del artículo 235° de la LPAG.
- n. Conocer y resolver los recursos de reconsideración que se presenten contra las Medidas Anticipadas o Medidas Provisionales impuestas.
- o. Admitir a trámite y elevar a la Gerencia de Fiscalización y Sanción los recursos de apelación que se presenten contra las Medidas Anticipadas o Medidas Provisionales impuestas.
- p. Otras funciones que le asigne la Gerencia de Fiscalización y Sanción.

2. Funciones de la Subgerencia de Sanción:

- a. Evaluar los Descargos presentados contra el Informe Final de Instrucción y el proyecto de Resolución de Sanción, a efectos de resolver en primera instancia, a través de Resolución de Sanción (en caso confirme la existencia de responsabilidad del Imputado) o Resolución Subgerencial (en caso no se confirme la responsabilidad del Imputado).

- b. Emitir Resolución Subgerencial en caso el Informe Final de Instrucción no haya determinado responsabilidad del Imputado.
- c. Disponer la realización de actuaciones complementarias (investigaciones o recolección de pruebas adicionales), siempre que se consideren indispensables para resolver, independientemente a si el Imputado formuló Descargos contra el Informe Final de Instrucción y el proyecto de Resolución de Sanción.
- d. Conocer y resolver los recursos de reconsideración que se presenten contra las Resoluciones de Sanción o Resoluciones Subgerenciales que emita.
- e. Admitir a trámite y elevar a la Gerencia de Fiscalización y Sanción los recursos de apelación que se presenten contra las Resoluciones de Sanción o Resoluciones Subgerenciales que emita.
- f. Remitir a la Unidad de Ejecución Coactiva las Resoluciones de Sanción que hayan quedado firmes para que las Sanciones y/o Medidas Correctivas contenidas en ellas puedan ser ejecutadas forzosamente.
- g. Otras funciones que le asigne la Gerencia de Fiscalización y Sanción.

La Gerencia de Fiscalización y Sanción se encarga de resolver los recursos de apelación presentados contra las actuaciones de la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción y de

la Subgerencia de Sanción, de acuerdo a lo regulado en los numerales 1 (literal o.) y 2 (literal e.).

Las Resoluciones Gerenciales que emita la Gerencia de Fiscalización y Sanción para resolver los asuntos comentados en el párrafo anterior, agotan la vía administrativa y deben ser enviadas a la Unidad de Ejecución Coactiva para su ejecución forzosa correspondiente, en caso aún no hayan sido ejecutadas.

TÍTULO II

DEFINICIONES Y CONSECUENCIAS JURÍDICAS

Artículo 11º.- Definiciones

Para efectos de la presente Norma Base de PAS Municipal, debe tenerse en cuenta las siguientes definiciones:

1. **Infracción Administrativa:** acción (u omisión) típica, antijurídica y culpable, a través de la cual se vulneran obligaciones de competencia municipal. Las Infracciones se encuentran debidamente tipificadas en la TISM y se clasifican **(i)** en cuanto a su gravedad, en “leves”, “graves” y “muy graves”, y **(ii)** en cuanto a sus efectos, en “instantáneas”, “permanentes”, “de estado o instantáneas con efectos permanentes” y “continuadas”.
2. **Imputado:** aquel sujeto de derecho, según lo descrito en el artículo 3º de la presente

Norma Base de PAS Municipal, al que se le haya notificado Cargos por la presunta comisión de una o más Infracciones Administrativas.

3. **Infraactor:** aquel Imputado cuya responsabilidad ha sido debidamente comprobada y determinada en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.
4. **Inspector Municipal:** servidor público de la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción encargado de las labores de control e inspección del cumplimiento de las disposiciones municipales y la normatividad legal vigente.
5. **Sanción Administrativa:** consecuencia administrativa que cumple una función punitiva, represiva o retributiva con el objetivo de desincentivar la realización de Infracciones Administrativas. El cumplimiento de la Sanción Administrativa no enerva el cumplimiento y/o ejecución de la Medida Administrativa correspondiente.

Las Sanciones Administrativas que impone la Subgerencia de Sanción, de acuerdo a lo previsto en la TISM, son las siguientes:

- a. **Multa administrativa.-** Sanción de carácter pecuniario que consiste en la obligación del pago de una suma de dinero ante la comisión de una Infracción Administrativa. Se fija en relación a porcentajes de la UIT y teniendo en cuenta la gravedad de la Infracción, de acuerdo a lo establecido en la TISM. La UIT que sirve como base de cálculo de la multa será aquella vigente al momento de la comisión de la Infracción.

La multa administrativa no genera intereses, lo que no enerva que para su

ejecución forzosa la Municipalidad pueda disponer de la imposición de multas coercitivas, con arreglo a lo dispuesto por los artículos 196° y 199° de la LPAG.

La multa administrativa puede ser impuesta individualmente o en forma concurrente con una Medida Correctiva en la Resolución de Sanción correspondiente, de acuerdo a lo previsto en la TISM.

El pago de la multa no libera, ni sustituye la responsabilidad del Infractor de cumplir con la Medida Correctiva que se le aplique.

- b. Amonestación escrita.-** Sanción Moral prevista por la comisión de Infracciones Administrativas leves. Puede ser impuesta en conjunto con una Medida Correctiva, de acuerdo a lo establecido por la TISM.

En caso de reincidencia, la conducta realizada será considerada Infracción grave y se encontrará sujeta a multa administrativa, sin perjuicio de la imposición de la Medida Correctiva correspondiente, de acuerdo a lo regulado por la TISM.

- c. Inhabilitación temporal (entre 3 meses a 1 año).-** Sanción restrictiva de derechos prevista para aquellos Infractores que hayan cometido por segunda vez la misma Infracción Administrativa considerada muy grave, en un plazo no mayor a 1 año de haber quedado consentida la primera Resolución de Sanción impuesta.

Este tipo de Sanción castiga -prohibiendo temporalmente la actividad que

desempeñen- a aquellos infractores cuya Infracción se refiera a asuntos relacionados con la operación y conducción de establecimientos y locales (donde se presten servicios profesionales, comerciales e industriales), comercio ambulatorio y eventos públicos con o sin fines de lucro, de acuerdo a lo previsto en la TISM.

- d. Inhabilitación definitiva.-** Sanción restrictiva de derechos prevista para aquellos infractores que hayan cometido por tercera vez o más la misma Infracción Administrativa considerada muy grave, en un plazo no mayor a 1 año de haber quedado consentida la segunda Resolución de Sanción impuesta.

Este tipo de Sanción castiga -prohibiendo definitivamente la actividad que desempeñen- a aquellos infractores cuya Infracción esté relacionada con la operación y conducción de establecimientos y locales (donde se presten servicios profesionales, comerciales e industriales), comercio ambulatorio y eventos públicos con o sin fines de lucro, de acuerdo a lo regulado en la TISM.

- 6. Medida Administrativa:** acción administrativa destinada a poner en vigencia el ordenamiento jurídico conculcado, de impedir que una Infracción siga cometiéndose o siga desplegando sus efectos contradictorios al ordenamiento jurídico.

Dependiendo de su finalidad y la oportunidad en la que se aplican, pueden dividirse en Medidas Anticipadas, Medidas Provisionales y Medidas Correctivas.

- a. Medida Anticipada:** acción administrativa de carácter urgente y excepcional que se adopta en forma previa al inicio de un procedimiento administrativo

sancionador, con el objetivo de impedir o cesar efectos o conductas que resulten gravemente perjudiciales a la salud, la seguridad, la vida de las personas, el medio ambiente y la propiedad pública o privada, que posiblemente son ocasionados por Infracciones Administrativas.

La Medida Anticipada es adoptada por el Inspector Municipal vía un “Acta de Ejecución de Medida Anticipada”, en los siguientes supuestos: *(i)* por cualquier razón justificada que no permita identificar al posible Infractor, *(ii)* cuando no sea razonablemente posible notificar los Cargos al posible Infractor, o *(iii)* en caso no sea posible determinar con certeza si la conducta dañosa detectada constituya una Infracción Administrativa.

Una vez aplicada la Medida Anticipada, la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción tiene la obligación de iniciar las investigaciones y recolección de pruebas necesarias para la apertura de un procedimiento administrativo sancionador en el plazo máximo de diez (10) días hábiles de ejecutada la medida.

La Medida Anticipada puede ser impugnada mediante los recursos administrativos previstos en los artículos 208º y 209º de la LPAG. Por su carácter urgente e inaplazable no procede otorgar derecho a alegaciones previas, pero sí de forma posterior a su imposición y ejecución.

- b. Medida Provisional:** consecuencia administrativa de carácter provisional, excepcional e instrumental, que se adopta iniciado el procedimiento sancionador, con el objetivo de poner fin a los efectos perjudiciales de la

supuesta conducta infractora y con ello asegurar -en sentido amplio- la eficacia de la resolución que pudiera recaer, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 146° y 236° de la LPAG.

La Medida Provisional puede ser adoptada **(i)** por el Inspector Municipal vía un “Acta de Ejecución de Medida Provisional” en conjunto con la “Papeleta de Infracción” o **(ii)** durante el procedimiento administrativo sancionador, mediante el levantamiento de un “Acta de Ejecución de Medida Provisional”, previa orden dictada por Resolución de la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción.

La Medida Provisional puede ser impugnada mediante los recursos administrativos previstos en los artículos 208° y 209° de la LPAG. Por su carácter urgente e inaplazable no procede otorgar derecho a alegaciones previas, pero sí de forma posterior a su imposición y ejecución

- c. **Medida Correctiva:** consecuencia administrativa que tiene por objetivo revertir o disminuir en lo posible el efecto nocivo de la Infracción Administrativa; busca corregir los efectos negativos de la Infracción sobre el bien jurídico protegido y/o reponer el estado de las cosas a la situación anterior al de la comisión de la Infracción.

Artículo 12°.- Catálogo de Medidas Administrativas:

Con arreglo a lo previsto en la TISM, las Medidas Administrativas que podrán ser impuestas por la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción y la Subgerencia de Sanción, son las siguientes:

1. **Decomiso:** Consiste en la desposesión definitiva de los siguientes bienes:

- (i) Artículos de consumo humano adulterados, falsificados o en estado de descomposición, no aptos para su consumo.
- (ii) Productos que constituyan grave peligro para la vida, salud, seguridad o integridad, el medio ambiente o el patrimonio público o privado.
- (iii) Productos cuya circulación o posesión se encuentren prohibidos por norma legal expresa, sea directamente o bajo determinadas circunstancias.

En este tipo de medida no existe la posibilidad del recobro de la posesión o reivindicación de la propiedad de los bienes. En caso los bienes decomisados constituyan un grave peligro latente deberán ser destruidos de forma inmediata, bajo responsabilidad. El decomiso siempre debe ser efectuado con la participación del Ministerio Público y, de ser el caso, con la autoridad sectorial encargada de velar por los bienes decomisados.

El decomiso sólo puede ser aplicado como Medida Anticipada o Medida Provisional, de acuerdo a lo dispuesto en la TISM. En el Acta de Ejecución de Medida Anticipada o Medida Provisional correspondiente, se deberá consignar los datos característicos de los bienes decomisados, peso, medida, cantidad, etc. Si el propietario/poseedor, Imputado o Infractor se negara a identificarse o a suscribir el acta correspondiente, se dejará constancia de este hecho y se recabará la firma de dos (2) testigos.

2. **Retención:** Consiste en la incautación de los siguientes bienes:

- (i) Artículos materia de comercio ambulatorio no autorizado.
- (ii) Elemento o bien mueble de cualquier índole que se encuentre ocupando u obstaculizando indebidamente la vía pública, el libre tránsito de las personas o que constituya un peligro para la seguridad e integridad de las personas.

Los bienes retenidos serán almacenados en el depósito municipal hasta que el administrado cumpla con el pago de la multa, los gastos de traslado y de depósito correspondiente.

La retención sólo puede ser aplicada como Medida Anticipada o Medida Provisional, de acuerdo a lo dispuesto en la TISM. En el Acta de Ejecución de Medida Anticipada o Medida Provisional correspondiente, se deberá consignar los datos característicos de los bienes retenidos, peso, medida, cantidad, etc., así como el plazo con el que cuenta el poseedor/propietario, Imputado o Infractor para recuperar sus bienes y las consecuencias de no hacerlo. Si el administrado se negara a identificar o a suscribir el acta correspondiente, se dejará constancia de este hecho y se recabará la firma de dos (2) testigos.

Si por la naturaleza de los bienes retenidos, estos se descomponen antes de la fecha prevista en el acta correspondiente, deberá darse aviso al administrado y, de inmediato, contando con el debido sustento técnico, dichos bienes deberán ser destruidos.

3. **Internamiento de animales:** Consiste en la aprehensión e internamiento de animales en albergues, parques zoológicos u otro lugar adecuado para tales efectos, pudiendo ser público o privado; cuando su propietario, poseedor o encargado ha incurrido en

Infracción Administrativa de competencia municipal. Además, esta medida se aplicará sobre aquellos animales cuyo dueño se ignore, se encuentren perdidos, sin identificación, sean peligrosos o se encuentren dañando la propiedad privada o áreas de uso público.

En caso se traten de animales silvestres cuya tenencia se encuentre prohibida o su propietario o poseedor no cuente con las debidas autorizaciones administrativas para su tenencia, la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción, de acuerdo a lo establecido en el artículo 20° de la Ley No. 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, actuando en colaboración con la autoridad forestal competente, podrá disponer el internamiento de dichos animales hasta su debido traslado al lugar que disponga la mencionada autoridad forestal.

El internamiento de animales solo podrá ser aplicado como Medida Anticipada o Medida Provisional, de acuerdo a lo establecido en la TISM. En el Acta de Ejecución de Medida Anticipada o Medida Provisional correspondiente, se deberá consignar los datos característicos de los animales internados, así como el plazo con el que cuenta el propietario/poseedor o Imputado para recuperarlos, de ser el caso. Si el propietario/poseedor o Imputado se negara a identificarse o a suscribir el acta correspondiente, se dejará constancia de este hecho y se recabará la firma de dos (2) testigos.

4. **Suspensión de eventos, actividades sociales y/o espectáculos públicos no deportivos:** Consiste en la suspensión, antes o durante el desarrollo de un evento, actividad social y/o espectáculo público no deportivo, autorizado o no, como consecuencia del incumplimiento de normas municipales o de seguridad pública o por

registrar quejas de vecinos debidamente sustentadas y cuya verosimilitud haya sido comprobada por la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción.

La suspensión de este tipo de eventos sólo podrá ser aplicada como Medida Anticipada o Medida Provisional, de acuerdo a lo establecido en la TISM. En el Acta de Ejecución de Medida Anticipada o Medida Provisional correspondiente, se deberá consignar los datos característicos del evento, el local o lugar donde se realiza, así como el motivo por el que se ejecuta la medida. Si el responsable del evento, Imputado se negara a identificarse o a suscribir el acta correspondiente, se dejará constancia de este hecho y se recabará la firma de dos (2) testigos.

La Subgerencia de Fiscalización e Instrucción podrá emplear todos los medios físicos y mecánicos que considere convenientes para ejecutar la suspensión del evento, tales como la adhesión de carteles, el uso de instrumentos, la ubicación de personal destinado a garantizar el cumplimiento de la medida, entre otros.

5. **Restricción de uso:** medida especial aplicable a las personas que utilicen la infraestructura pública deportiva, recreativa u otra bajo administración municipal que se encuentre en grave peligro o esté siendo indebidamente utilizada por éstas. Implica una orden de cese de uso o evacuación de la mencionada infraestructura.

La restricción de uso sólo podrá ser aplicada como Medida Anticipada o Medida Provisional, de acuerdo a lo establecido en la TISM.

6. **Clausura:** Consiste en el cierre de un establecimiento, con el objetivo de impedir el ejercicio de la actividad para la cual es utilizado. Se adoptará en los siguientes

supuestos:

- (i)** Cuando el establecimiento carezca de Licencia de Funcionamiento y/o Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificación.
- (ii)** Cuando la actividad económica y/o giro del negocio se encuentre prohibido por el ordenamiento jurídico vigente o infrinja disposiciones municipales.
- (iii)** Cuando el establecimiento sea incompatible con la zonificación y/o los usos, salvo que cuente con Licencia de Funcionamiento y el cambio de zonificación y/o usos no le sea aún oponible, de acuerdo con la normas sobre la materia.
- (iv)** Cuando, en el marco de la actividad de inspección o en mérito a una denuncia, se detecte que las actividades que se desarrollan en el establecimiento constituyen un peligro o riesgo inminente para la salud, integridad o vida de las personas, o constituyen un peligro o riesgo inminente para la propiedad privada o pública o el medio ambiente.
- (v)** Cuando el establecimiento incumpla con las características que el operador declaró ante la autoridad municipal para la obtención de su Licencia de Funcionamiento y/o Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificación (área utilizada, usos autorizados y demás condiciones declaradas), salvo aquellos supuestos de simplificación administrativa previstos en la Ley No. 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, en el Decreto Legislativo No. 1310 y demás normativa de simplificación administrativa que resulte aplicable.

La clausura será temporal cuando la Infracción detectada puede ser regularizable. El plazo de esta medida podrá ser de cinco (5) a treinta (30) días calendarios, a excepción de que esta medida haya sido adoptada por la carencia de la Licencia de

Funcionamiento y/o Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones, supuesto en el cual durará hasta que se obtengan dichas autorizaciones. Esta medida se ejecutará previo levantamiento de un Acta Ejecución de Medida Anticipada o Medida Provisional, según corresponda.

La clausura será definitiva cuando la Infracción detectada no pueda ser regularizable.

Para la ejecución de la clausura se podrán emplear todos los medios físicos y mecánicos que se consideren necesarios, tales como la adhesión de carteles, el uso de instrumentos de cerrajería y la permanencia de personal municipal. Como medida excepcional y sólo si las circunstancias lo requieran, se dispondrá el tapido de puertas; soldadura de ventanas y puertas; e instalación de bloques de concreto, como medio para ejecutar la clausura en establecimientos que atenten contra la salud pública, la vida seguridad e integridad de las personas y el medio ambiente.

La clausura dispuesta no enerva la potestad municipal del inicio del procedimiento de revocatoria de la Licencia de Funcionamiento, para tal fin la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción deberá emitir un informe a la autoridad municipal competente a fin de que esta pueda sustentar la revocatoria de la Licencia de Funcionamiento.

La clausura puede ser dispuesta, indistintamente y de acuerdo al caso concreto, como Medida Anticipada, Medida Provisional o Medida Correctiva, con arreglo a lo establecido en la TISM.

- 7. Paralización de obra:** Consiste en la suspensión o cese de las labores de cualquier

tipo de habilitación urbana, edificación, construcción, tendido de cables o infraestructura, cuando ocurran los siguientes supuestos:

- (i) No se cuente con licencia respectiva.
- (ii) No se ejecute conforme al proyecto aprobado, salvo los supuestos de variaciones regulados en la Ley No. 29090, Ley de Regulación de Licencias de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones.
- (iii) No subsane las observaciones realizadas al momento de la fiscalización correspondiente, siempre que estas observaciones tengan amparo normativo expreso y no constituyan una barrera burocrática ilegal y/o irracional.
- (iv) Contravenga las normas contenidas en el Reglamento Nacional de Edificaciones u otra norma técnica aplicable.
- (v) Se ponga en notorio peligro la vida y la salud de las personas, la seguridad pública, el medio ambiente y la propiedad pública o privada.

La paralización de obra podrá ser dispuesta, indistintamente y de acuerdo al caso concreto, como Medida Anticipada, Medida Provisional o Medida Correctiva, según lo establecido en la TISM. Para la ejecución de la paralización se podrán emplear todos los medios físicos y mecánicos que se consideren necesarios, tales como la adhesión de carteles, instalación de bloques de concreto y la permanencia de personal municipal.

- 8. Ejecución de obra:** Consiste en la restitución o reposición al estado original de aquellos bienes muebles o inmuebles que hayan sido alterados, dañados o destruidos, como consecuencia de la comisión de una Infracción Administrativa.

La orden de ejecución de obra también comprende la reparación o restitución de pistas, veredas y mobiliario urbano que hayan sido materia de destrucción o deterioro, así como la realización de obras necesarias para evitar una situación de riesgo derivada de la Infracción Administrativa cometida.

La ejecución de obra podrá ser aplicada como Medida Provisional o Medida Correctiva, de acuerdo a lo establecido por la TISM. Por tratarse de una medida de cumplimiento *intuito personae*, la Municipalidad podrá ejecutar la obra vía ejecución subsidiaria a costa del obligado, de acuerdo a lo regulado en el artículo 198° de la LPAG.

9. **Retiro:** Consiste en la remoción de aquellos objetos, estructuras o elementos que hayan sido instalados o colocados en el dominio público o en propiedad privada en contra de las disposiciones de la autoridad nacional, regional o local. De acuerdo a la naturaleza de los objetos instalados, estos deberán ser trasladados al depósito municipal, en donde permanecerán por un plazo máximo de treinta (30) días hábiles. Los propietarios o poseedores de dichos objetos podrán reclamarlos para sí, siempre que cumplan con el pago correspondiente de la multa impuesta y los gastos de depósito y traslado correspondiente.

Excepcionalmente, los bienes retirados y no reclamados en su oportunidad podrán ser donados a instituciones sociales o religiosas.

El retiro podrá ser aplicado, indistintamente y de acuerdo al caso concreto, como Medida Anticipada, Medida Provisional o Medida Correctiva, según lo establecido en la TISM. En el Acta de Ejecución de Medida Anticipada o Medida Provisional

correspondiente, se deberá consignar los datos característicos de los objetos removidos, así como el plazo con el que cuenta el propietario/poseedor, Imputado o Infractor para recuperarlos. Si el propietario/poseedor, Imputado o Infractor se negara a identificar o a suscribir el acta correspondiente, se dejará constancia de este hecho y se recabará la firma de dos (2) testigos.

- 10. Demolición:** Consiste en la destrucción parcial o total de una obra ejecutada en contravención de las normas vigentes. La Subgerencia de Fiscalización e Instrucción puede ordenar y/o ejecutar la demolición de las construcciones indebidas realizadas en el dominio público, como Medida Anticipada o Medida Provisional, de acuerdo a lo previsto en la TISM.

En caso las obras ilegales o antirreglamentarias hayan sido ejecutadas en propiedad privada, la Subgerencia de Sanción puede ordenar su demolición mediante una Medida Correctiva contenida en la Resolución de Sanción correspondiente. Si dicha orden no es acatada por el Infractor, la Unidad de Ejecución Coactiva, de acuerdo con el artículo 49º de la LOM, deberá solicitar, mediante proceso sumarísimo, autorización judicial para ejecutar dicha demolición.

Por tratarse de una medida de cumplimiento *intuito personae*, la Municipalidad podrá ejecutar la demolición vía ejecución subsidiaria a costa del obligado, de acuerdo a lo regulado en el artículo 198º de la LPAG.

TÍTULO III

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I

Ordenación del Procedimiento y Normas Procedimentales

Artículo 13º.- Concurso de Infracciones Administrativas

Cuando una misma conducta califique como dos (2) o más Infracciones Administrativas, se aplicará la Sanción prevista para la Infracción de mayor gravedad, sin perjuicio de la aplicación de las Medidas Administrativas que se encuentren previstas para cada una de las Infracciones involucradas, de acuerdo a lo establecido por la TISM.

Artículo 14º.- Responsabilidad Administrativa

1. La responsabilidad administrativa es subjetiva, en concordancia con lo establecido en el numeral 10 del artículo 230º de la LPAG. La acreditación de dicha subjetividad debe basarse en cualquiera de los eximentes o atenuantes descritos en el artículo 15º.
2. La responsabilidad se atribuye directamente a cualquiera de los sujetos descritos en el artículo 3º la presente Norma Base de PAS Municipal, aun cuando la conducta constitutiva de Infracción, haya sido realizada por un sujeto distinto, siempre y cuando este último mantenga algún tipo de vínculo, dependencia o sujeción.
2. Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán en forma solidarias de las Infracciones Administrativas que, en su caso, se cometan y de las consecuencias jurídicas que de estas se deriven, según lo establecido en la TISM.

3. De acuerdo con el principio de causalidad contenido en el artículo 230º, numeral 8, de la LPAG, las Sanciones Administrativas tienen carácter personalísimo por lo que no se transmiten por herencia, legado o tradición, sin perjuicio de cumplir y/o acatar las Medidas Administrativas que se impongan.

Sin embargo, en caso alguna persona jurídica que -luego de algún procedimiento de reorganización societaria- haya incorporado o absorbido a otra a la que se le haya impuesto una Sanción Administrativa con ocasión del desarrollo de alguna actividad autorizada por un título habilitante que le fue transferido (en los términos descritos en el artículo 6º del Decreto Legislativo No. 1310), será el nuevo responsable administrativo y deberá cumplir con la Sanción Administrativa en cuestión.

Artículo 15º.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad administrativa

Al amparo de lo dispuesto por el artículo 236-A de la LPAG, en la medida que el Imputado -ya sea directamente o mediante su representante legal, tutor o curador- acredite fehacientemente los siguientes eximentes o atenuantes, no será considerado responsable por la Infracción imputada o recibirá una Sanción menor a la prevista (por lo menos 50% menor), respectivamente:

1. Eximentes:

- a. Caso fortuito o fuerza mayor debidamente comprobada.
- b. Obrar en cumplimiento de un deber legal.

- c. En ejercicio legítimo del derecho de defensa (legítima defensa).
- d. Incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad comprobada, siempre que esta afecte la aptitud para entender la Infracción Administrativa.
- e. La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- f. El error inducido por la Municipalidad o por disposición administrativa confusa o ilegal.
- g. La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión constitutiva de Infracción Administrativa, con anterioridad a la Notificación de Cargos realizada mediante Papeleta de Infracción.

2. Atenuantes:

- a. Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el Imputado, renunciando a ejercer su derecho a Descargos contra la Notificación de Cargos, reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito.
- b. Otros que se establezcan por norma especial.

Artículo 16º.- Régimen de Notificaciones

1. Los actos administrativos que se deriven de la ejecución de la presente Norma Base de PAS Municipal, deberán ser notificados de acuerdo a las reglas establecidas en el Capítulo III del Título I de la LPAG.
2. La Papeleta de Infracción que sea impuesta en el marco de la actividad de fiscalización (en el momento de la inspección respectiva) será directamente notificada al Imputado en el lugar donde se detectó la Infracción Administrativa.
3. Las Actas de Ejecución de Medida Anticipada o Medida Provisional serán notificadas al administrado o su representante legal al momento de su ejecución, pero de no hallarse cualquiera de ellos, podrá realizarse con la persona que se encuentre en dicho domicilio, dejando constancia de su nombre, documento de identidad y de su relación con el administrado.

Artículo 17°.- Reincidencia

Se considera reincidente a aquel administrado que comete una Infracción Administrativa, luego de haber sido sancionado por la comisión de una anterior con el mismo código, de acuerdo a lo establecido en la TISM. La condición de reincidente durará hasta un (1) año de haber quedado consentida la primera Resolución de Sanción impuesta.

Artículo 18°.- Incremento de Multas

Aquellos Infractores que incurran en la calidad de reincidentes y/o que cometan Infracciones Continuas serán pasibles de la aplicación de una multa incrementada en un 100% al valor de la multa previamente impuesta.

Artículo 19°.- Carga de la Prueba

1. De acuerdo a lo establecido por los Principios de Verdad Material e Impulso de Oficio regulados en la LPAG, la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador recae en la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción y en la Subgerencia de Sanción.
2. Corresponde a los administrados aportar medios probatorios mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones que logren determinar el esclarecimiento de los hechos.

CAPÍTULO II

Instrucción del Procedimiento

Artículo 20°.- Inicio del Procedimiento Sancionador

1. El procedimiento administrativo sancionador es iniciado -siempre de oficio- por la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción con la emisión de la Papeleta de Infracción, a través de la cual se notifican los Cargos al Imputado.
2. Con arreglo al numeral 1 del artículo 235° de la LPAG, el inicio del procedimiento administrativo sancionador puede ser efectuado por propia iniciativa de la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción, como consecuencia de una orden

superior, por petición motivada de otros órganos municipales o entidad de la Administración Pública o por denuncia vecinal.

Artículo 21º.- Denuncia Vecinal

1. En virtud al derecho regulado en el artículo 105º de la LPAG, cualquier administrado puede comunicar a la Municipalidad la posible existencia de una Infracción Administrativa ya sea por escrito o en forma verbal. En este último supuesto un funcionario de la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción -designado para tales efectos- procederá a registrar la declaración del denunciante, a través de grabaciones, videograbaciones o acta testimonial.
2. La denuncia debe exponer claramente la relación de los hechos, así como el tiempo, lugar y modo en el que ocurrieron, la indicación de sus presuntos autores, partícipes y damnificados (si los hubiese), el aporte de evidencia, su descripción o cualquier elemento que le permita a la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción su comprobación.
3. La presentación de la denuncia obliga a practicar las diligencias preliminares necesarias y, una vez comprobada su verosimilitud, a iniciar de oficio el procedimiento sancionador correspondiente.
4. La decisión de iniciar el procedimiento sancionador es una potestad de oficio. Por tanto, el denunciante no forma parte del procedimiento y no podrá impugnar las decisiones que adopte la autoridad municipal en este.

5. Excepcionalmente, el denunciante estará facultado para realizar el seguimiento del curso del procedimiento y efectuar alegaciones, en tanto el hecho materia de denuncia le genere una afectación real a un derecho individual o colectivo, lo cual será determinado por la autoridad municipal.
6. El rechazo de una denuncia debe ser motivado y comunicado al denunciante, si estuviere individualizado.
7. La Municipalidad puede otorgar medidas de protección al denunciante, garantizando su seguridad y evitando se le afecte de algún modo.
8. Los administrados que presenten denuncias maliciosas serán susceptibles de Sanción Administrativa, de acuerdo a lo previsto en la TISM.

Artículo 22°.- Papeleta de Infracción

1. A través de la Papeleta de Infracción se notifica los Cargos al administrado, es decir, se le pone en conocimiento la presunta comisión de una o más Infracciones Administrativas.
2. De acuerdo a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 234° de la LPAG, la Papeleta de Infracción debe contener los hechos imputados y la calificación de la Infracción que tales hechos pueda constituir; las Sanciones y/o las Medidas Administrativas que, en su caso, se le pudiera imponer; la autoridad competente para imponer las Sanciones y/o las Medidas Administrativas; y la norma que otorgue competencia para imponer dichas consecuencias jurídicas.

Artículo 23°.- Datos contenidos en la Papeleta de Infracción

La Papeleta de Infracción deberá contener los siguientes datos:

1. Nombre o razón social del Imputado.
2. Domicilio real o legal del Infractor.
3. Código de la Infracción Administrativa.
4. Referencia de los hechos que constituirían Infracción Administrativa.
5. Lugar y fecha en los que se habría cometido la Infracción o el lugar de detección.
6. Las Sanciones Administrativas y Medidas Administrativas que se le impondrían, así como las disposiciones normativas que las amparan.
7. El nombre y firma del funcionario de la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción designado para tales efectos.
8. La información al Imputado sobre la posibilidad de ejercer su derecho de defensa mediante la presentación de descargos, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles.

Toda Papeleta de Infracción que no cumpla con los requisitos enlistados en el párrafo anterior deviene en nula. Por lo que, si corresponde, la Subgerencia de Fiscalización e

Instrucción deberá reiniciar el procedimiento sancionador.

Artículo 24º.- Negativa a recibir o firmar el Cargo de Recepción de la Papeleta de Infracción

1. Tratándose de Infracciones Administrativas vinculadas a un establecimiento o un predio, en caso que el presunto Imputado o la persona capaz que se encuentre presente se negara a recibir o firmar el respectivo cargo de notificación, además de los datos señalados en el artículo precedente, el Inspector Municipal deberá consignar la descripción del establecimiento o del predio, número de suministro de luz y/o de agua (de ser posible) y, luego de ser firmada por dos (2) testigos, deberá ser colocada en lugar visible del establecimiento o el predio.
2. Si no se encontrara al Imputado o una persona capaz, se dejará un aviso comunicando la nueva fecha y hora de la realización de una segunda diligencia ante la imposibilidad de entregar debidamente la Papeleta de Infracción.
3. Tratándose de Infracciones Administrativas verificadas en la vía pública o áreas de uso público, en casos en que el Imputado se negara a recibir o firmar el cargo de notificación, se dejará expresa constancia de este hecho en el respectivo informe. En este caso, la Papeleta de Infracción deberá ser firmada por el Inspector Municipal y como mínimo por dos (2) testigos.
4. Si durante el desarrollo de las labores de fiscalización y control municipal el administrado se negara a identificar, se dejará expresa constancia de este hecho en el respectivo informe y se procederá a realizar las labores para obtener la

identificación y domicilio del Imputado.

Artículo 25°.- Presentación de Descargos

1. Con arreglo al numeral 4 del artículo 234.1 y al numeral 3 del artículo 235° de la LPAG, en ejercicio del derecho de defensa, el Imputado podrá realizar sus Descargos por escrito, aportando los medios de prueba que desvirtúe la Infracción Administrativa que se le imputa dentro del plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la fecha de recepción de la Papeleta de Infracción.
2. Los Descargos también pueden ser presentados de forma verbal. Para tales efectos, un funcionario de la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción procederá a registrar la declaración del Imputado, a través de grabaciones, videograbaciones o acta testimonial.

Artículo 26°.- Omisión a la Presentación del Descargo contra la Papeleta de Infracción

Con arreglo al artículo 234.4 de la LPAG, en caso el Imputado no presentase su Descargo dentro del plazo correspondiente, la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción se pronunciará en base a las pruebas e informaciones disponibles o por producir, sin que el silencio del administrado implique un reconocimiento tácito de los Cargos imputados.

Artículo 27°.- Evaluación y calificación de la Infracción Administrativa

1. Dentro de los veinte (20) días hábiles posteriores al vencimiento del plazo para

presentar los Descargos contra la Papeleta de Infracción, la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción evaluará las circunstancias en la que se produjeron los hechos, los Descargos presentados por el Imputado, los medios probatorios aportados y los argumentos jurídicos que éste esgrime, y, en general, todas las actuaciones de oficio necesaria para el examen de los hechos.

2. En el curso de la instrucción del procedimiento sancionador, la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción podrá requerir informes y dictámenes a cualquier dependencia de la Municipalidad. También puede requerir al Imputado, al denunciante (de ser el caso) y/o a terceros, la presentación de documentos, pericias y demás medios probatorios que contribuyan a la determinación de la Infracción imputada, para lo cual el plazo podrá prolongarse por diez (10) días hábiles más, como máximo, de acuerdo a lo dispuesto en los numerales 3 y 4 del artículo 132º de la LPAG.
3. Concluida, de ser el caso, la recolección, actuación y valoración de medios probatorios, la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción finaliza sus funciones con una opinión sobre la existencia de la Infracción Administrativa y, por ende, la procedencia de la imposición de las Sanciones y, de ser el caso, de Medidas Correctivas; o la no existencia de Infracción Administrativa.
4. Para tales efectos, la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción elabora un Informe Final de Instrucción en el que opina, de manera motivada, sobre las conductas que se consideren probadas constitutivas de Infracción Administrativa, la norma que prevé la imposición de las Sanciones y, de ser el caso, de Medidas Correctivas, o la declaración de no existencia de Infracción Administrativa, según corresponda.

5. Este Informe Final de Instrucción también contendrá el proyecto de Resolución correspondiente, que será Resolución de Sanción (en caso concluya que existe responsabilidad) o Resolución Subgerencial (en caso concluya que no existe responsabilidad).

CAPÍTULO III

Fin del Procedimiento

Artículo 28°.- Descargos contra el Informe Final de Instrucción

1. Según lo establecido en el numeral 5 del artículo 235° de la LPAG, en caso el Informe Final de Instrucción concluya estableciendo responsabilidad del Imputado, dicho acto deberá serle notificado para que en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, en ejercicio de su derecho de defensa, pueda presentar sus Descargos.
2. Si el Imputado no presentase sus Descargos dentro del plazo correspondiente, la Subgerencia de Sanción resolverá con las pruebas e informaciones disponibles, sin que su silencio implique un reconocimiento tácito de la responsabilidad concluida en el Informe Final de Instrucción. Excepcionalmente, la Subgerencia de Sanción podrá disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento.

Artículo 29°.- Decisión del procedimiento

1. Luego de vencido el plazo para presentar los Descargos, la Subgerencia de Sanción cuenta con un plazo máximo de diez (10) días hábiles para que, en virtud del Informe Final de Instrucción, los Descargos del Imputado (en caso hayan sido presentados) y las actuaciones complementarias (en caso hayan sido dispuestas por dicho órgano), resuelva si sanciona o no al Imputado. Si confirma que existió responsabilidad, emitirá una Resolución de Sanción, a través de la cual imponga la Sanción y la Medida Correctiva (de ser el caso). Si no determina responsabilidad, emitirá una Resolución Subgerencial y dispondrá el archivamiento del procedimiento.
2. En caso el Informe Final de Instrucción no haya concluido con la responsabilidad del Imputado, la Subgerencia de Sanción también podrá disponer actuaciones complementarias que sean indispensables para resolver. Si luego de esas actuaciones complementarias, comprueba fehacientemente la existencia de responsabilidad del Imputado, deberá imponer una Resolución de Sanción debidamente motivada, a través de la cual desvirtúe expresamente los argumentos expuestos por la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción en su Informe Final de Instrucción. Si por el contrario, la Subgerencia de Sanción confirma la no responsabilidad del Imputado, deberá emitir una Resolución Subgerencial y disponer el archivamiento del procedimiento.

Artículo 30°.- Resolución de Sanción

1. Es el acto administrativo definitivo, luego de tramitado el procedimiento administrativo sancionador correspondiente, a través del cual se determina la responsabilidad del Imputado por la comisión de una o más Infracciones Administrativas.

2. La Resolución de Sanción debe contener en su estructura una parte expositiva o de antecedentes, una parte expositiva o de motivación y una parte resolutive.
3. Este acto contendrá la Sanción Administrativa y la Medida Correctiva (de ser el caso), previstas por la Infracción cometida, de acuerdo a lo previsto en la TISM.
3. La Resolución de Sanción puede ser impugnada mediante los recursos administrativos previstos en los artículos 208° y 209° de la LPAG. La impugnación suspende los efectos de este acto, de acuerdo con el artículo 237.2 de la LPAG.

Artículo 31°.- Requisitos de la Resolución Administrativa y notificación de informes o documentación que la sustenten

1. La Resolución de Sanción que se emita, además de contener estrictamente los requisitos de validez que para todo acto administrativo establece el artículo 3° de la LPAG, deberá contener los siguientes datos:
 - a. Número de resolución y fecha de emisión.
 - b. Número y fecha de emisión de la Papeleta de Infracción que la originó.
 - c. Identificación del Infractor.
 - d. Domicilio del Infractor.
 - e. Infracción Administrativa cometida.

- f. Motivación del acto administrativo, en proporción al contenido de lo resuelto y conforme al ordenamiento jurídico; pudiendo motivarse mediante declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de los informes obrantes en el expediente, debiendo identificarse estos e indicarse que forman parte integrante en la Resolución de Sanción.
 - g. La Sanción Administrativa impuesta.
 - h. La Medida Correctiva correspondiente, de ser el caso.
 - i. El levantamiento de Medidas Anticipadas o Medidas Provisionales, cuyo levantamiento sea jurídica o físicamente posible o cuando -pese a esta posibilidad- no hayan sido levantadas con anterioridad.
 - j. Firma y sello del funcionario que la suscribe.
2. Con arreglo al numeral 6.2 del artículo 6º de la LPAG, los informes, dictámenes o similares que hayan sido generados o dispuestos por la Subgerencia de Sanción como consecuencia de sus respectivas actuaciones complementarias, serán notificados al Infractor en conjunto con la Resolución de Sanción. El Informe Final de Instrucción no será notificado, en la medida que fue notificado en su oportunidad.

Artículo 32º.- Causales de Extinción de Sanciones Administrativas

- 1. Las Sanciones Administrativas que se impongan, se extinguen -según corresponda-

por los siguientes motivos:

- a. Pago (en caso de multas) o cumplimiento de las obligaciones o restricciones impuestas (en caso de amonestación o inhabilitación).
 - b. Condonación.
 - c. Muerte del Infractor o extinción societaria, salvo lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 13°.
 - d. Compensación.
 - e. Prescripción.
 - f. Resolución que declare que la cobranza resulta excesivamente onerosa para la Municipalidad.
2. El pago voluntario de una multa prescrita no da derecho a la devolución o compensación de lo pagado; a su vez, la extinción de la multa no enerva la Potestad Municipal de iniciar procedimientos sancionadores por la verificación de la misma Infracción ni exime la obligación del Infractor de cumplir con las Medidas Administrativas impuestas.

Artículo 33°.- Silencio Administrativo

1. De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 188.6 de la LPAG, los recursos

administrativos que impugnen la Resolución de Sanción estarán sujetos al silencio administrativo negativo.

2. Cuando el Imputado haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo, será de aplicación el silencio administrativo positivo en las siguientes instancias resolutivas.
3. La interposición de recursos contra la aplicación de Medidas Anticipadas o Medidas Provisionales que tengan por objeto el levantamiento de dichas medidas y/o su nulidad, se encontrarán sujetas a silencio administrativo negativo, en concordancia con el artículo 34° de la LPAG.

Artículo 34°.- Efectos de la interposición de Recursos Administrativos

1. Con arreglo a lo estipulado en el artículo 237.2 de la LPAG, la interposición de recursos administrativos suspenderá los efectos de la Resolución de Sanción (tanto de la Multa como de la Medida Correctiva).
2. La interposición de recursos administrativos no interrumpe los efectos de la Resolución Gerencial que ordena la ejecución de Medidas Provisionales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 216° de la LPAG. Tampoco interrumpen los efectos de los Medidas Anticipadas o Medidas Provisionales ya ejecutadas.
3. Cuando el administrado oponga al inicio de la ejecución del acto administrativo la pérdida de su ejecutoriedad, la cuestión es resuelta de modo irrecurrible en sede

administrativa por la autoridad inmediata superior, de existir, previo informe legal sobre la materia.

Artículo 35º.- Levantamiento de Medidas Administrativas

1. Las Medidas Administrativas son levantadas como consecuencia del cumplimiento de la obligación o de la norma jurídica que fue vulnerada por la Infracción cometida o que se buscó tutelar con estas.
2. También pueden ser levantadas como consecuencia del resultado favorable al administrado que -vía recuso administrativo- solicitó su levantamiento, en tanto fuese jurídica y físicamente posible ello. Si como resultado del procedimiento recursivo se demuestra que las Medidas Anticipadas y Medidas Provisionales cuyo levantamiento resulta jurídica y físicamente imposible fueron impuestas de forma ilegítima y/o ilegal la Municipalidad deberá reparar el daño producido al administrado.

TÍTULO IV

PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD

Artículo 36º.- Prescripción para determinar Infracciones

1. La potestad de la Municipalidad para determinar la existencia de Infracciones Administrativas prescribe a los cuatro (4) años.

2. Este plazo deberá ser computado de acuerdo al tipo de Infracción Administrativa, según lo fijado en la TISM, de la siguiente manera:

Infracción	Prescripción
Instantánea	Desde el mismo día en que se realiza la conducta típica.
Permanente	Desde el cese de la actividad ilegal o desde que se eliminó la situación ilícita.
de Estado (Instantánea con efectos permanentes)	Desde la fecha en que se cometió el hecho, independientemente de hasta cuando se extienden sus efectos.
Continuada	Desde el día que se realizó la última Infracción Administrativa.

3. El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador, a través de la Notificación de Cargos al administrado. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.
4. La autoridad declara de oficio la prescripción y da por concluido el plazo para determinar la existencia de Infracciones. Asimismo, los administrados también pueden plantear la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos.

5. En caso se declare la prescripción, la autoridad podrá iniciar las acciones necesarias para determinar las causas y responsabilidades de la inacción administrativa, solo cuando se advierta que se hayan producido situaciones de negligencia.

Artículo 37º.- Pérdida de ejecutoriedad o prescripción de la Resolución de Sanción y de la Resolución Subgerencial que ordena Medidas Provisionales

1. Con arreglo a lo dispuesto por los artículos 193º y 233-A de la LPAG, la Resolución de Sanción y la Resolución Subgerencial que ordena la ejecución de Medidas Provisionales pierden efectividad y ejecutoriedad (no podrán ser ejecutadas) en los siguientes casos:
 - a. Por suspensión provisional conforme a ley o por mandato judicial.
 - b. Cuando hayan transcurridos dos (2) años de que ocurra lo siguiente: *(i)* que hayan adquirida firmeza y la Administración, posterior a ello, no haya iniciado los actos que le competen para ejecutarlos, o *(ii)* que el proceso contencioso administrativo mediante el cual se impugnó estas actuaciones haya concluido con carácter de cosa juzgada en forma desfavorable para el administrado.
 - c. Cuando se cumpla la condición resolutive a que estaban sujetos de acuerdo a ley.

Artículo 38º.- Caducidad del procedimiento sancionador

1. De conformidad con el artículo 237-A de la LPAG, el plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados es de nueve (9) meses, contado desde la fecha de notificación de la Papeleta de Infracción. Este plazo puede ser ampliado de

manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción emitir una resolución, justificando debidamente la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad no aplica a la continuación del procedimiento con ocasión de la interposición de recursos administrativos, pues se le aplicará los silencios administrativos previstos en la presente Norma Base de PAS Municipal.

2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo.
3. La caducidad es declarada de oficio por la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción o por la Subgerencia de Sanción, según corresponda. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad del procedimiento en caso el órgano competente no lo haya declarado de oficio.
4. En el supuesto que la Infracción no hubiese prescrito, la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado no interrumpe la prescripción para determinar la comisión de la Infracción.

TÍTULO V

CUMPLIMIENTO DE SANCIONES Y MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Artículo 39º.- Plazo para el pago de multas

1. El plazo para el pago voluntario de la multa es de quince (15) días contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución de Sanción, luego de dicho plazo la Resolución de Sanción (y por tanto, el cobro multa que contenga, de ser el caso) será ejecutada forzosamente, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 194º y 196º de la LPAG.
2. El pago de la multa constituye el reconocimiento expreso de la comisión de la Infracción Administrativa, consecuentemente no cabe la interposición de recurso administrativo alguno luego del pago. Si el pago se efectúa luego de haberse interpuesto Recurso Administrativo de Reconsideración o Apelación, implica el desistimiento automático del mismo.

Artículo 40º.- Régimen de Incentivos

1. A fin de incentivar el pago voluntario de las multas impuestas, se otorgarán los siguientes beneficios a los administrados:
 - a. Descuento del ******* %, si el pago se realiza dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores a la notificación de la Resolución de Sanción.
 - b. Descuento del ******* % si el pago se realiza después de los cinco (5) hasta los diez (10) días hábiles posteriores a la notificación de la Resolución de Sanción.

Vencido el plazo señalado, se procederá a cobrar el monto total de la multa.

2. El acogimiento al Régimen de Incentivos establecido en el presente artículo, implica el desistimiento automático del procedimiento y de la pretensión. En consecuencia, también se desistirá de aquellos recursos administrativos que hubiere interpuesto a fin de cuestionar la Resolución de Sanción.

Artículo 41º.- Fraccionamiento

1. Se podrá solicitar fraccionamiento del pago de la multa ante la Gerencia de Rentas con adecuación a la normatividad pertinente, previo desistimiento del recurso administrativo, en caso éste se hubiere interpuesto.
2. El acogimiento al fraccionamiento es excluyente respecto del Régimen de Incentivos que se establece en el artículo anterior, no pudiendo aplicarse ambos beneficios de manera simultánea.

Artículo 42º.- Cumplimiento de Sanciones y Medidas Administrativas

El cumplimiento o pago de la Sanción Administrativa no exime ni extingue la obligación de cumplir o acatar las Medidas Administrativas impuestas.

TÍTULO VI

EJECUCIÓN FORZOSA

Artículo 43º.- Ejecución forzosa de Resolución de Sanción

La Municipalidad podrá ejecutar forzosamente la Resolución de Sanción luego de que haya

quedado firme, de acuerdo a las reglas y mecanismos previstos en el Capítulo IX del Título II de la LPAG y en el Texto Único Ordenado de la Ley No. 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

Artículo 44°.- Ejecución forzosa de Medidas Administrativas

Con arreglo a lo establecido en el artículo 13.7 del Texto Único Ordenado de la Ley No. 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, las Medidas Administrativas son ejecutadas de la siguiente manera:

1. Por su naturaleza urgente e inaplazable, las Medidas Anticipadas son ejecutadas inmediatamente por el Inspector Municipal, vía Acta de Ejecución de Medida Anticipada.
2. Las Medidas Provisionales pueden ser ejecutadas **(i)** inmediatamente por el Inspector Municipal, vía un Acta de Ejecución de Medida Provisional en conjunto con la Papeleta de Infracción, o **(ii)** durante el procedimiento administrativo sancionador, mediante el levantamiento de un Acta de Ejecución de Medida Provisional, previa orden dictada por Resolución de la Subgerencia de Fiscalización e Instrucción. En este último supuesto, se le brindará al administrado la oportunidad de ejecutar por propia cuenta la Medida Provisional ordenada en un plazo que podrá oscilar entre veinticuatro (24) horas a máximo cinco (5) días hábiles, caso contrario la Municipalidad procederá a ejecutar forzosa y directamente dicha medida.
3. Las Medidas Correctivas al ser impuestas en conjunto con las Sanciones Administrativas en la Resolución de Sanción, se encuentran sujetas a las reglas del

artículo 43°.

TÍTULO VII

DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

PRIMERA.- VIGENCIA.- La presente Norma Base de PAS Municipal entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

SEGUNDA.- ADECUACIÓN.- Desde la entrada en vigencia de la presente Norma Base de PAS Municipal, todas las Municipalidades están obligadas a acatarla en su integridad. Dichas entidades sólo cuentan con un plazo máximo de ******* días hábiles para refrendar esta norma vía Ordenanza, que además contenga la "Tabla de Infracciones, Sanciones y Medidas Administrativas" correspondiente. Si vencido el plazo las Municipalidades no acataran este mandato de adecuación, todos los actos y/o actuaciones administrativas posteriores emanadas al amparo de su Reglamento Administrativo Sancionador local serán nulos de pleno derecho, bajo responsabilidad funcional.

TERCERA.- PROCEDIMIENTOS EN TRÁMITE.- Los procedimientos administrativos sancionadores que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia de la presente norma se registrarán por la normativa anterior hasta su culminación, recayendo en la Gerencia de Fiscalización y Sanción su trámite respectivo, salvo que sean más favorables al administrado en virtud del numeral 5 del artículo 230° de la LPAG.

CUARTA.- DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS.- Los Alcaldes quedan autorizados para que, mediante Decreto de Alcaldía, expidan las normas reglamentarias necesarias para la aplicación y desarrollo de la presente Norma Base del PAS Municipal en su localidad.

QUINTA.- DISPOSICIÓN DE BIENES EN CUSTODIA.- Vencido el plazo máximo de custodia de los bienes que se encuentren en el depósito municipal, la Gerencia de Fiscalización y Sanción declarará el abandono de dichos bienes, debiendo informar a los órganos respectivos a fin de entregar los mismos a asociaciones, entidades o instituciones sin fines de lucro que presten apoyo social, categoría que incluye a los programas municipales destinados al mejoramiento de las condiciones de vida en los sectores más necesitados de la localidad.

ANEXO 2

CUADROS DE DEFICIENCIAS DETECTADAS A REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DE MUNICIPALIDADES PERUANAS

DEFICIENCIA 1: NO DISTINCIÓN ENTRE SANCIONES Y MEDIDAS CORRECTIVAS

N°	Municipio / Comentario	Artículo RAS
1	<p>CALLAO</p> <p>Se puede apreciar que las “medidas complementarias” forman parte de la clasificación de las sanciones.</p>	<p>Artículo 7°.- Definiciones</p> <p>7.3 Clasificación de las sanciones</p> <p>Las sanciones que pueden ser impuestas, en ejercicio de la facultad sancionadora son:</p> <p>a. Multa.- (...)</p> <p>b. Medidas Complementarias.- Son Sanciones que tienen por finalidad impedir que la conducta infractora se siga desarrollando, evitando así el perjuicio del interés colectivo y procurando la reposición de las cosas al estado anterior al de su comisión. Estas medidas son de aplicación simultánea a la imposición de la multa correspondiente, las cuales son:</p> <p>1. Decomiso.</p> <p>2. Retención</p> <p>(...)</p>
2	<p>LIMA</p> <p>Se puede apreciar que las “medidas complementarias” forman parte de la</p>	<p>Artículo 12°.- Sanción Administrativa</p> <p>1. Sanciones de carácter pecuniario</p> <p>a) Multa</p> <p>2. Medidas complementarias:</p> <p>a) Clausura:</p> <p>b) Decomiso</p>

	clasificación de las sanciones.	<p>c) Retención de productos y mobiliario:</p> <p>d) Retiro:</p> <p>e) Paralización</p> <p>f) Demolición</p> <p>g) Internamiento temporal de vehículos</p> <p>h) Inmovilización de productos</p> <p>i) Ejecución</p>
3	<p>HUAMANGA (AYACUCHO)</p> <p>Se puede apreciar que se considera directamente a la “medida complementaria” como una “sanción”.</p>	<p>Artículo 19°.- Sanción</p> <p>La sanción es la consecuencia jurídica punitiva de carácter administrativo que se aplica una vez acreditada la comisión de una infracción administrativa, y se materializa a través de la imposición de multas y/o medidas complementarias preestablecidas en el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas.</p>
4	<p>HUANCAYO</p> <p>Se puede apreciar que se considera directamente a las Medidas Correctivas como “sanciones no pecuniarias”.</p>	<p>Artículo 3°.- Sanciones Administrativas Aplicables</p> <p>Las sanciones aplicables por infracciones administrativas se clasifican en sanciones pecuniarias y no pecuniarias y se encuentran debidamente tipificadas en el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones Administrativas (CUIS), cuya aplicación a las personas naturales o jurídicas, es competencia de la Municipal Provincial de Huancayo, a través de sus órganos de línea.</p> <p>3.2. Sanciones no pecuniarias y/o sanciones complementarias:</p> <p>Son aquellas que tienen como finalidad impedir que la conducta infractora se siga desarrollando, evitando así el perjuicio del interés público y tratando de reponer las cosas al estado anterior al de su comisión, éstas medidas son de aplicación simultánea a la imposición de multa correspondiente. (...)</p>
5	TACNA	Artículo 8°.- Sanciones Administrativa Aplicables

	<p>Se puede apreciar que se considera directamente a las Medidas Correctivas como “sanciones no pecuniarias”.</p>	<p>Las sanciones que podrá aplicar la Municipalidad Provincial de Tacna por infracciones administrativas, por su naturaleza se clasifican en sanciones de carácter pecuniario y/o no pecuniario, y que se encuentran debidamente tipificadas en el Texto Único de Infracciones y Sanciones que forma parte integrante de la presente Ordenanza, así como en las disposiciones legales vigentes cuya aplicación es competencia de la Municipalidad Provincial de Tacna.</p> <p>Las sanciones de carácter no pecuniario tienen por finalidad impedir que la conducta infractora se siga desarrollando en perjuicio del interés colectivo, pudiendo también estar orientadas a la reposición de las cosas al estado anterior al de la comisión de la infracción, cuando corresponda pueden ser aplicadas en forma complementaria con la sanción de multa conforme al Texto Único de Infracciones y Sanciones Administrativas.</p>
6	<p>CORONEL PORTILLO (PUCALLPA)</p> <p>Se puede apreciar que se considera directamente a la “medida complementaria” como una “sanción”.</p>	<p>Artículo 11°.- De la Sanción</p> <p>La sanción es la consecuencia jurídica punitiva de carácter administrativo, que se deriva de la verificación de la comisión de una infracción o incumplimiento de las disposiciones Municipales, que se materializa con la imposición de multas y medidas complementarias, de ser el caso, independientemente de las acciones legales que pudieran iniciarse en la vía jurisdiccional.</p>
7	<p>ICA</p> <p>Se puede apreciar que se considera directamente a la “medida complementaria” como una “sanción”.</p>	<p>Artículo 12°.- Sanción Administrativa</p> <p>Es la consecuencia jurídica punitiva de carácter administrativo que se deriva de la verificación de la comisión de una conducta que vulnera las disposiciones municipales, se formaliza con la imposición de multas y medidas complementarias.</p>
8	<p>MAYNAS (IQUITOS)</p>	<p>Artículo 13°.- Clasificación de las Sanciones</p>

	<p>Se puede apreciar que las “medidas complementarias” forman parte de la clasificación de las sanciones.</p>	<p>Las sanciones que pueden ser impuestas, en ejercicio de las facultades de fiscalización a personas naturales o jurídicas son:</p> <p>a) Multa: (...).</p> <p>b) Medidas complementarias.- son las sanciones de naturaleza no pecuniaria, que tiene por finalidad impedir que la conducta infractora se siga desarrollando en perjuicio del interés colectivo y procurando la reposición de las cosas al estado anterior al de su comisión. Éstas medidas son de aplicación simultánea a la imposición de la multa correspondiente.</p> <p>(...)</p>
9	<p>AREQUIPA</p> <p>Se puede apreciar que se considera directamente a la “medida complementaria” como una “sanción”.</p>	<p>Artículo 8º.- Sanciones Administrativas</p> <p>Al verificarse o detectarse una infracción administrativa por conducta, comisión u omisión de una disposición legal, la autoridad impondrá las sanciones, según sea el caso, siendo las siguientes:</p> <p>8.1 Sanciones de carácter pecuniario</p> <p>8.1.1 Multa: (...).</p> <p>8.2 Medidas complementarias: son las medidas de naturaleza no pecuniaria que tienen por finalidad impedir que la conducta se siga desarrollando en perjuicio del interés colectivo así como la reposición de la situación alterada por el infractor a su estado anterior.</p> <p>La aplicación de estas medidas puede ser simultánea y/o alternativamente a la imposición de la multa correspondiente.</p>
10	<p>MOYOBAMBA</p> <p>Se puede apreciar que se considera directamente a las Medidas Correctivas como</p>	<p>Artículo 14º.- Clasificación de las sanciones administrativas</p> <p>Por su naturaleza, las sanciones administrativas se clasifican en sanciones de carácter pecuniario y no pecuniario; las segundas tienen por finalidad impedir que la conducta infractora se siga ejecutado en perjuicio del interés colectivo, pudiendo colectivo, pudiendo también estar orientadas a la reposición de las cosas al</p>

	“sanciones no pecuniarias”.	estado anterior al de la comisión de la infracción, cuando corresponda. (...)
11	CHACHAPOYAS Se puede apreciar que se considera directamente a la “medida complementaria” como una “sanción”.	Artículo 11°.- Sanción La sanción es la consecuencia jurídica punitiva de carácter administrativo que se origina de la verificación de la comisión de una conducta que contraviene disposiciones administrativas de competencia municipal. La sanción que prevé este régimen sancionador es la multa. Asimismo, la medida complementaria tiene por finalidad impedir que la conducta infractora se siga desarrollando en perjuicio del interés colectivo y/o de lograr la reposición de las cosas al estado anterior al de su comisión. (...)
12	CAJAMARCA Se puede apreciar que se considera directamente a las Medidas Correctivas como “sanciones no pecuniarias”.	Artículo 8°.- Sanción La sanción es la consecuencia jurídica punitiva de carácter administrativo que se origina de la verificación de la comisión de una conducta que contraviene disposiciones administrativas de competencia municipal. Las sanciones que prevé este régimen sancionador son: a. Sanciones Pecuniarias, b. Sanciones No Pecuniaria y c. Multas Coercitivas.
13	CHICLAYO Se puede apreciar que se considera directamente a la “medida complementaria” como una “sanción”.	Artículo 7°.- Sanciones aplicables Las sanciones que podrán aplicar la Municipalidad Provincial de Chiclayo y sus dependencias autorizadas por infracciones administrativas, se clasifican en sanciones pecuniarias y no pecuniarias y se encuentran debidamente tipificadas en el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones (CUI). (...) Medidas Complementarias.- Son sanciones que tienen por finalidad que la conducta infractora se siga desarrollando evitando así el perjuicio del interés público y procurando la reposición de las cosas al estado anterior al de su comisión. Estas medidas son de

		aplicación simultánea a la imposición de la multa correspondiente. (...)
14	<p>PUNO</p> <p>Se puede apreciar que se considera directamente a las Medidas Correctivas como “sanciones no pecuniarias”.</p>	<p>Artículo 3°.- Sanciones Aplicables</p> <p>Las sanciones que podrá aplicar la Municipalidad Provincial de Puno por infracciones administrativas se clasifican en sanciones pecuniarias y no pecuniarias y se encuentran debidamente tipificadas en el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones, adjunta a la presente ordenanza, así como en las disposiciones legales vigentes cuya aplicación es competencia de la Municipalidad Provincial de Puno.</p>
15	<p>HUARAZ</p> <p>Se puede apreciar, que, acertadamente, se diferencian las figuras de la sanción y las Medidas Correctivas.</p>	<p>Artículo 10°.- la sanción y las medidas complementarias</p> <p>10.1 la sanción administrativa que se aplica atendiendo al tipo de infracción incurrida es la multa. La cuantía de la multa depende de la infracción sancionada, y se encuentra establecida en el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones. La sanción es independiente y distinta de la responsabilidad de naturaleza civil o penal en que se pueda haber incurrido. (...)</p> <p>10.2 la medida preventiva es:</p> <p>A) Decomiso. B) Retención.</p> <p>10.3 las medidas complementarias son:</p> <p>A) Retiro. B) Clausura. C) Suspensión y/o cancelación de la autorización municipal. D) Demolición. E) Paralización de obra. F) Ejecución de obra. G) Suspensión de evento. H) Internamiento temporal de vehículos. I) Tapiado de puertas y ventanas. J) Otras que se establezcan mediante Ordenanza Municipal o norma con rango de ley.</p>

		Independientemente de la imposición de la sanción y las medidas correctivas, el infractor se encuentra obligado a dar cumplimiento del requisito, formalidad o actividad infringida cuya inobservancia le diera origen.
16	<p>PIURA</p> <p>Se puede apreciar que las “medidas complementarias” forman parte de la clasificación de las sanciones.</p>	<p>Artículo 10°.- Clasificación de las Sanciones</p> <p>Las sanciones que pueden ejecutarse en ejercicio de las facultades de fiscalización y control son:</p> <p>10.1 Multa: (...)</p> <p>10.2 Sanciones Complementarias: Son sanciones que tienen por finalidad impedir que la conducta infractora se siga desarrollando, evitando así el perjuicio del interés público y tratando de reponer las cosas al estado anterior al de su comisión. Estas sanciones son de aplicación simultánea a la imposición de la multa correspondiente.</p>
17	<p>SAN ISIDRO</p> <p>Sí distingue ambas figuras en artículos distintos. Sólo regula como “sanción administrativa” a la “multa”.</p>	<p>Artículo 20°.- Sanción Administrativa</p> <p>Se considera sanción a la consecuencia jurídica punitiva de carácter administrativo que se origina de la verificación de la comisión de una conducta que contraviene disposiciones administrativas de competencia municipal.</p> <p>Artículo 21°.- La Multa</p> <p>Es la sanción pecuniaria que consiste en la obligación de pago de una suma de dinero, la cual no devenga intereses, la cual será impuesta en la Resolución de Sanción.</p> <p>Asimismo, el monto de la multa se encuentra establecida en la Tabla de Infracciones y Sanciones Administrativas, tomando en cuenta la gravedad de la falta, según la escala de clasificación de</p>

		<p>categoría y porcentajes de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente al momento de la imposición de la sanción.</p> <p>Sección Quinta: “De las Medidas Complementarias”</p> <p>Artículo 27º.- Definición</p> <p>Son aquellas disposiciones que tienen una finalidad correctiva o restitutoria, a efectos de restaurar la legalidad, reponiendo la situación alterada por la infracción y que ésta no se continúe desarrollando en perjuicio del interés colectivo.</p> <p>Artículo 28º.- Ámbito de Aplicación</p> <p>La Subgerencia de Fiscalización, en la resolución de sanción, dispondrá la aplicación de las medidas de manera complementaria a la multa impuesta, las mismas que según su naturaleza serán ejecutadas por los inspectores municipales.</p> <p>La interposición de recursos administrativos no suspenderá la ejecución de la medida complementaria ordenada.</p>
18	<p>MAGDALENA</p> <p>Se puede apreciar que se considera directamente a la “medida complementaria” como una “sanción no pecuniaria”</p>	<p>Artículo 11º.- Definiciones</p> <p>Para efectos del presente Reglamento, deberá tenerse en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>e) Sanción administrativa: Consecuencia jurídica punitiva de carácter administrativo que se genera como efecto de la comisión de una infracción administrativa, previamente establecida en el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas. La sanción comprenderá necesariamente un extremo pecuniario denominado “multa o sanción pecuniaria”, <u>puediéndose aplicar además un extremo no pecuniario denominado “medida complementaria o sanción no pecuniaria”</u>. (Subrayado y énfasis agregados)</p>
19	BARRANCO	Artículo 7º.- Sanción Administrativa

	<p>Se puede apreciar que se considera directamente a la “medida complementaria” como una “sanción no pecuniaria”</p>	<p>La sanción es la consecuencia jurídica punitiva de carácter administrativa que se origina de la verificación de la comisión de una conducta que contraviene disposiciones administrativas de competencia municipal.</p> <p>La sanción pecuniaria que prevé este régimen sancionador es la multa y como sanciones no pecuniarias las medidas complementarias, que tienen por finalidad impedir que la conducta infractora se siga desarrollando en perjuicio del interés colectivo y/o de lograr la reposición de las cosas al estado anterior al de su comisión, independientemente de las acciones judiciales que pudieran iniciarse por responsabilidad civil o penal cuando corresponda sin perjuicio de lo establecido en el artículo 230 numeral 10 de la Ley No. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.</p>
20	<p>BELLAVISTA</p> <p>Se puede apreciar que se considera directamente a la “medida complementaria” como una “sanción no pecuniaria”</p>	<p>Artículo 12°.- Sanción</p> <p>La sanción es la consecuencia jurídica punitiva de carácter administrativo que se deriva de la verificación de la comisión de una infracción o incumplimiento de las disposiciones municipales, que se materializa a través de la imposición de multas y/o medidas complementarias señaladas en el Cuadro de Único de Infracciones y Sanciones (CUIS).</p> <p>Artículo 14°.- Medidas Complementarias</p> <p>Son las sanciones de naturaleza no pecuniaria que tienen por finalidad impedir que el sancionado siga desarrollando la conducta infractora en perjuicio del interés colectivo, buscando la reposición de las cosas al estado anterior al de su comisión cuando corresponda.</p> <p>Las medidas complementarias será impuestas conjuntamente con la sanción pecuniaria en lo que correspondan o posteriormente, mediante Resolución de la Dirección competente.</p>
21	<p>COMAS</p>	<p>Artículo 11°.- Sanción</p>

	<p>Se puede apreciar que se regula a la “medida complementaria” a título de “sanción”</p>	<p>La sanción es la consecuencia jurídica punitiva de carácter administrativo que se origina de la verificación de una conducta que contraviene disposiciones administrativas de competencia municipal.</p> <p>La sanción que prevé el presente Reglamento es la multa administrativa y, de ser el caso, su correspondiente medida complementaria. Asimismo, la medida complementaria tiene por finalidad que la conducta infractora se siga desarrollando en perjuicio del interés colectivo y/o lograr la reposición de las cosas al estado anterior al de su comisión.</p> <p>Artículo 12º.- Sanción Administrativa</p> <p>La Resolución de Sanción estará compuesta por la multa administrativa y por la medida complementaria cuando corresponda (...)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Multa Administrativa: (...) 2. Medidas Complementarias: <ol style="list-style-type: none"> a) Clausura: (...) b) Decomiso: (...) <p>(...)</p>
22	<p>LOS OLIVOS</p> <p>Se aprecia que incluye a las Medidas Correctivas (“medidas complementarias”) dentro de la “sanción”.</p>	<p>Artículo 12º.- Sanción</p> <p>La sanción es la consecuencia jurídica punitiva de carácter administrativo que se origina de la verificación de la comisión de una conducta que contraviene disposiciones administrativas de competencia municipal.</p> <p>Por su naturaleza se clasifican en sanciones de carácter pecuniario y no pecuniario (medidas complementarias); las segundas tienen por finalidad impedir que la conducta infractora se siga desarrollando en perjuicio del interés colectivo, pudiendo también estar orientadas a la reposición de las cosas al estado anterior de la comisión de la infracción, cuando corresponda.</p>
23	<p>CARMEN DE LA LEGUA</p>	<p>Artículo 7º.- Definiciones</p>

	<p>Se aprecia que incluye a las Medidas Correctivas (“medidas complementarias”) dentro de la “sanción”.</p>	<p>(...)</p> <p>7.4 Sanción</p> <p>La sanción es la consecuencia jurídica punitiva de carácter administrativo, que se deriva de la verificación de una infracción cometida por las personas naturales o jurídicas, que contravienen disposiciones administrativas de competencia municipal y/o alcance nacional.</p> <p>Las sanciones que pueden ser impuestas, en ejercicio de la facultad sancionadora son:</p> <p>a. Multa.- (...)</p> <p>b. Medidas complementarias.- Son sanciones no pecuniarias que tienen por finalidad impedir que la conducta infractora se siga desarrollando, evitando así el perjuicio del interés colectivo y procurando la reposición de las cosas al estado anterior al de su comisión. Estas medidas se aplican conjuntamente a la imposición de la multa correspondiente, las cuales son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Decomiso (...) 2. Retención (...) <p>(...)</p>
24	<p>EL AGUSTINO</p> <p>Este es un ejemplo de correcta distinción de ambas figuras.</p>	<p>Artículo 11°.- Sanción pecuniaria o de multa</p> <p>Es la sanción pecuniaria que consiste en la obligación del pago de una suma de dinero, no devenga intereses, la cual será impuesta en la Resolución de Sanción.</p> <p>Asimismo, el monto de la multa se encuentra establecida en el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones (CUI), tomando en cuenta la gravedad de la falta, según la escala de clasificación de categoría y en porcentajes de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente al momento de la imposición de la sanción.</p> <p>Artículo 12°.- Medidas complementarias</p> <p>Son aquellas acciones que sin ser sanciones por no tener un fin punitivo en sí mismas, tiene por finalidad restablecer la situación al estado anterior de la situación ilegal dañosa que generó la</p>

		<p>conducta infractora. Pueden ser dispuestas de forma inmediata al inicio del procedimiento sancionador con la finalidad de proteger la vida o la salud de los ciudadanos y aquellas que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.</p> <p>Las medidas complementarias podrán ser modificadas de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción.</p> <p>Las medidas complementarias caducan cuando varían las condiciones por la que se dictó la misma.</p> <p>En la ejecución de las medidas se emplearán diversos mecanismos como la adhesión de carteles, el uso de herramientas de cerrajería, equipos, maquinaria, la ubicación de personal entre otros. Esta medida se ejecutará previo levantamiento del acta respectiva, consignando el nombre y firma del presunto responsable. En caso de negarse a firmar se dejará constancia de tal hecho en el acta con la firma de las personas que participen de la diligencia.</p> <p>Como medida excepcional y sólo si así las circunstancias lo requieran, se dispondrá el tapiado de puertas y/o soldaduras de ventanas y puertas como medio para ejecutar la clausura definitiva en establecimientos que atenten contra los derechos colectivos entre ellos la salud pública, la seguridad pública, la moral y el orden público, y la contaminación del medio ambiente u otros.</p>
25	<p>RIMAC</p> <p>Este es un ejemplo de correcta distinción de ambas figuras.</p>	<p>Artículo 11°.- Sanción</p> <p>La sanción es la consecuencia jurídica de carácter administrativo que se origina de la verificación de la comisión de una conducta que contraviene disposiciones administrativas de competencia municipal.</p> <p>Las disposiciones municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento determina la imposición de la multa y, de ser el caso, su correspondiente medida complementaria, independientemente de las acciones judiciales que pudieran</p>

	<p>iniciarse por responsabilidad civil o penal, sin perjuicio de lo establecido en el numeral 10) del artículo 230 de la Ley N° 27444.</p> <p>Por su naturaleza, la Resolución de Sanción estará compuesta por la multa y por la medida complementaria, cuando corresponda. La multa es la sanción pecuniaria que consiste en la obligación del pago de una suma de dinero, la cual no devenga intereses y se encuentra determinada en el Cuadro de Infracciones y Sanciones.</p> <p>Artículo 12°.- Medidas complementarias</p> <p>Las medidas complementarias son acciones no pecuniarias orientadas a restituir el orden social originalmente alterado por la conducta antijurídica, busca impedir que la conducta infractora se siga desarrollando en perjuicio del interés colectivo.</p> <p>Las medidas complementarias se aplican conjuntamente con la multa que corresponda de acuerdo al Cuadro de Infracciones y Sanciones. La medida complementaria por su propia naturaleza podrá ejecutarse inmediatamente a fin de evitar que se siga prolongando en el tiempo el comportamiento infractor.</p>
--	---

DEFICIENCIA 2: APLICACIÓN DE MEDIDAS PROVISIONALES Y MEDIDAS ANTICIPADAS

N°	Municipio / Comentario	Artículo RAS
1	CALLAO	No se regula la aplicación de Medidas Anticipadas o Medidas Provisionales.
2	LIMA	No se regula la aplicación de Medidas Anticipadas o Medidas Provisionales.
3	HUAMANGA (AYACUCHO)	Artículo 22°.- Sanciones no pecuniarias

	<p>Se puede apreciar que se opta por regular “medidas cautelares previas”, haciendo una remisión a los artículos 146° y 236° de la LPAG. Al hacer esta remisión, sólo se regula la aplicación de Medidas Provisionales, mas no de Medidas Anticipadas.</p>	<p>Son las sanciones de naturaleza no pecuniaria que tienen por finalidad impedir que la conducta infractora persista con perjuicio del interés público y lograr la reposición de las cosas al estado anterior al de la comisión, si correspondiere:</p> <p>Las medidas no pecuniarias se clasifican en:</p> <p>22.1 Medidas complementarias inmediatas. (provisionales) 22.2 Medidas complementarias mediatas. (correctivas).</p> <p>Con respecto a las medidas complementarias inmediatas, se aplicarán de acuerdo a la gravedad de la infracción con la sola constatación del hecho, la misma que se aplicará en el momento de la intervención de acuerdo al Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas 2011 (CISA – 2011).</p> <p>Artículo 38°.- Medidas Cautelares Previas</p> <p>Cuando se encuentre en peligro la salud, higiene o la seguridad pública, se dispondrá, a través de la Resolución Gerencial correspondiente la medida cautelar previa, debidamente motivada de acuerdo a Ley, al amparo de lo señalado en los artículos 146° y 236° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley No. 27444, así como lo señalado en los artículo 13° de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, Ley No. 26979 y sus modificatorias.</p> <p>Asimismo, las medidas cautelares, caducan de pleno derecho, cuando se emite la resolución que pone fin al procedimiento o cuando haya transcurrido el plazo fijado para su ejecución.</p>
4	<p>HUANCAYO</p> <p>En este RAS se regula la aplicación de Medidas Anticipadas,</p>	<p>Artículo 41°.- Ejecución regular inmediata</p> <p>En el caso de sanciones no pecuniarias, cuando se encuentre en peligro la salud, higiene, seguridad pública o cuando transgreda las disposiciones municipales, las Gerencias inmersas en el reglamento una vez identificada la infracción de manera excepcional procederá a su requisa, retención, decomiso o</p>

	<p>aunque de forma poco clara.</p>	<p>retención del producto, bienes u otros elementos según corresponda y específicamente en el caso de la Gerencia de Desarrollo Económico y Turismo puede disponer de manera general la realización de operativos de fiscalización contra locales que no cuenten con licencia de funcionamiento sea cual fuere la actividad económica que desarrollen y en el mismo acto podrán ordenar la clausura definitiva de aquellos establecimientos que funcionen sin licencia de funcionamiento y la retención (retiro) de los bienes utilizados en el desarrollo de la actividad económica, disponiendo que la Oficina de Ejecución Coactiva de manera inmediata y sin mayor trámite que la sola constatación y notificación del acto administrativo a cargo de la Gerencia de Desarrollo Económico y Turismo ejecute lo dispuesto, para cuyo fin se podrá solicitar apoyo de la Policía Nacional del Perú, Policía Municipal, Serenazgo y utilizar todos los medios necesarios tales como el pintado de la orden de clausura, carteles, tapiado, soldado de puertas ventanas, etc.</p>
<p>5</p>	<p>TACNA</p> <p>Se puede apreciar que se opta por regular “la ejecución inmediata de sanciones no pecuniarias”, haciendo una remisión a los artículos 146° y 236° de la LPAG. Al hacer esta remisión, sólo se regula la aplicación de Medidas Provisionales, mas no de Medidas Anticipadas.</p>	<p>Artículo 56°.- Ejecución inmediata</p> <p>En caso de sanciones no pecuniarias y cuando se encuentre en peligro la salud, higiene, tranquilidad o la seguridad pública o la demora haga ineficaz su ejecución, se dispondrá a través de la resolución correspondiente la medida cautelar previa, debidamente motivada, de acuerdo a ley al amparo de lo señalado en los artículos 146° y 236° de la Ley del Procedimiento Administrativo General No. 27444, así como lo señalado en el artículo 13° de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva No. 26979 y sus normas modificatorias.</p> <p>Las medidas cautelares caducan de pleno derecho, cuando se emite la resolución que pone fin al procedimiento, cuando haya transcurrido el plazo fijado para su ejecución o para la emisión de la resolución que pone fin al procedimiento.</p>

6	<p>CORONEL PORTILLO (PUCALLPA)</p> <p>Al hacer mención que la Municipalidad “podrá imponer previamente a la sanción” una “medida de carácter preventivo”, se regularía sólo la aplicación de Medidas Provisionales, mas no de Medidas Anticipadas.</p>	<p>Artículo 18°.- De las medidas de carácter preventivo</p> <p>La Municipalidad a fin de ejercer su facultad reguladora podrá imponer previamente a la sanción, la papeleta preventiva para los casos específicos que se encuentran señalados en el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas, que forma parte de la presente Ordenanza.</p>
7	<p>ICA</p> <p>En este RAS se puede apreciar la regulación de Medidas Provisionales, mas no de Medidas Anticipadas.</p>	<p>Artículo 32°.- Medidas Cautelares Provisionales</p> <p>Cuando por la naturaleza de la infracción no se puede esperar hasta el momento de contar con una resolución ejecutiva, hasta antes de agotada la instancia administrativa, las Gerencias a cargo de la Etapa Decisoria, podrán disponer la aplicación inmediata de las medidas complementarias correspondientes o de cualquier otra medida que considere necesaria, a fin de asegurar la eficacia de la resolución emitida o por emitir en la vía principal y evitar daños irreparables a salud, la higiene, la seguridad pública, así como en los casos en que se vulneren las normas sobre urbanismo y zonificación.</p> <p>Este tipo de resolución gozarán el privilegio de ejecución inmediata y los recursos impugnativos interpuestos contra aquellos no tendrá efecto suspensivo. Estas medidas deben contar con la debida motivación y siempre que se cuente con elementos de juicio suficientes que permitan presumir que sin su adopción se arriesga la eficacia de la resolución de sanción.</p>

8	<p>MAYNAS (IQUITOS)</p> <p>Al ser una copia exacta del artículo 146° de la LPAG, sólo se regula Medidas Provisionales, mas no de Medidas Anticipadas.</p>	<p>Artículo 32°.- Medidas Cautelares</p> <p>Copia exacta del artículo 146° de la LPAG.</p>
9	<p>AREQUIPA</p> <p>Se regula de forma confusa la posibilidad de ejecutar Medidas Anticipadas, pues pese a que menciona que es posible ejecutar “medidas cautelares previas anteriores al inicio del Procedimiento Sancionador”, se remite luego a los artículos 146° y 236° de la LPAG, que sólo regulan Medidas Provisionales.</p>	<p>Artículo 39°.- Ejecución de medidas cautelares previas</p> <p>Cuando se encuentre en peligro la salud, la higiene, la salud pública u otras que afecten el interés se dispondrá a través de la Resolución Gerencial correspondiente, medida cautelar previa debidamente motivada.</p> <p>Las medidas cautelares previas anteriores al inicio del Procedimiento Sancionador se regirá conforme a lo dispuesto en los artículos 146° y 236° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley No. 27444, designándose para su ejecución al órgano competente de su fiscalización, bajo apercibimiento de realizar el tapiado cuando corresponda.</p> <p>(...)</p>
10	<p>MOYOBAMBA</p>	<p>No se regula la aplicación de Medidas Anticipadas o Medidas Provisionales.</p>
11	<p>CHACHAPOYAS</p>	<p>No se regula la aplicación de Medidas Anticipadas o Medidas Provisionales.</p>

12	<p>CAJAMARCA</p> <p>Se regula la aplicación de Medidas Anticipadas, mas no de Medidas Provisionales.</p>	<p>Artículo 32°.- Ejecución inmediata de medidas necesarias y/o complementarias</p> <p>Por disposición de la entidad se podrá disponer la Ejecución Inmediata de las Medidas Necesarias y/o Complementarias, cuando se encuentre en peligro la Salud, Higiene o Seguridad Pública, así como en los casos en que se vulnere las normas sobre urbanismo y zonificación. Asimismo el Ejecutor Coactivo podrá adoptar las medidas y disposiciones necesarias para el caso de paralizaciones de obras, demoliciones o reparaciones urgentes, suspensión de actividades, clausuras de locales u otros actos de coerción o ejecución forzada vinculados al cumplimiento de obligaciones de hacer o no hacer.</p> <p>La medida deberá sustentarse en la respectiva Resolución de Sub Gerencia, correspondiendo su ejecución al Ejecutor Coactivo quien en un mismo acto Notificará la Resolución que contiene la Medida de Sanción Pecuniaria y/o No Pecuniaria y el inicio de su ejecución. Lo que lo constituye en un proceso especial.</p> <p>La Ejecución Inmediata de las Medidas Necesarias y/o Complementarias se ejecutará con la participación de la Policía Municipal, Serenazgo, Medio Ambiente, Defensa Civil, Desarrollo Territorial y demás dependencias orgánicas que por su función sea necesaria su participación.</p>
13	<p>CHICLAYO</p> <p>En este artículo del RAS se dispone la aplicación de Medidas Provisionales “en la resolución que dispone el inicio del procedimiento sancionador”. Así, se entiende que se</p>	<p>Artículo 43°.- Medidas Cautelares</p> <p>(...)</p> <p>En la resolución que dispone el inicio del procedimiento administrativo sancionador, las Gerencias Municipales, conforme a sus competencias y bajo su responsabilidad, podrán adoptar provisionalmente como comedidas cautelares las medidas complementarias en el CUIS, en la Ley 27444 o en otras disposiciones jurídicas aplicables.</p> <p>Estas medidas deben contar con la debida motivación y siempre que se cuente con elementos de juicio suficientes que permitan</p>

	<p>aplicaría de forma conjunta con la Notificación de Cargos.</p>	<p>presumir que sin su adopción se arriesga la eficacia de la resolución de sanción a emitir. Cuando se disponga la adopción de medidas cautelares éstas deberán ser transmitidas conforme a lo regulado por la Ley No. 27444 y el TUO de la Ley No. 26979, aprobado por Decreto Supremo No. 018-2008-JUS.</p>
<p>14</p>	<p>PUNO</p> <p>En este RAS se regula la posibilidad de aplicar Medidas Provisionales y Medidas Anticipadas.</p>	<p>Artículo 32°.- Justificación de medidas provisionales y órgano competente</p> <p>La Gerencia competente podrá disponer la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final a emitirse, debiendo ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los objetivos que se pretende garantizar en cada caso concreto.</p> <p>Las medidas provisionales se formalizarán mediante resolución de gerencia, debidamente fundamentada, y están destinadas únicamente a asegurar la aplicación de las sanciones no pecuniarias que, sin su adopción, se arriesgaría la eficacia de la resolución a emitir.</p> <p>Artículo 33°.- Ejecución inmediata</p> <p>En el caso de sanciones no pecuniarias y cuando se encuentre en peligro la salud, higiene o seguridad pública, la gerencia competente mediante medida cautelar previa, podrá disponer la ejecución inmediata de la resolución de gerencia que contenga la sanción específica. La medida deberá justificarse debidamente en la resolución emitida, bajo responsabilidad del gerente que la emita, debido el gerente al momento de su ejecución permitir que el infractor cumpla espontáneamente con la obligación que contiene la medida cautelar.</p> <p>Las medidas cautelares caducan de pleno derecho, cuando se emite la resolución que pone fin al procedimiento, cuando haya transcurrido el plazo fijado para su ejecución, o para la emisión de la resolución que pone fin al procedimiento.</p>

15	<p align="center">HUARAZ</p> <p>Regula la posibilidad de aplicar Medidas Provisionales en conjunto con la Notificación de Cargos.</p>	<p>Artículo 57°.- Procedimiento</p> <p>La Gerencia instructora a través de sus inspectores, policía municipal o Serenazgo al momento de levantar la papeleta de infracción, podrá disponer la medida cautelar que corresponda de acuerdo al cuadro de infracciones y sanciones, debiendo dejar constancia del hecho en el formato de medida cautelar correspondiente.</p>
16	<p align="center">PIURA</p> <p>Se regula la aplicación de Medidas Provisionales al momento de la Notificación de Cargos y durante el procedimiento sancionador.</p>	<p>Artículo 23°.- Aplicación provisional de medidas complementarias</p> <p>Dependiendo de la naturaleza de la infracción, las Medidas Complementarias podrán ser:</p> <p>a) De ejecución anticipada, a través de la elaboración de un Acta; y,</p> <p>b) De ejecución posterior ordenada vía resolución.</p> <p>El Órgano encargado de la fiscalización determinará si aplica de manera anticipada o posterior las medidas complementarias, pudiendo hacer uso de cualquiera de las señaladas en el artículo 10° numeral 2 de la presente Ordenanza.</p> <p>Artículo 31°.- Ejecución de medidas complementarias</p> <p>La adopción de las medidas complementarias podrá ser de aplicación simultánea al levantamiento de la Papeleta de Infracción Administrativa o del Acta respectiva, sustentada en la comisión de una infracción tipificada en el CUIS.</p> <p>El SATP, sólo podrá adoptar las medidas complementarias de ejecución anticipada de clausura temporal, paralización temporal de obra y retiro objetos no autorizados.</p>
17	<p align="center">SAN ISIDRO</p> <p>Al hacer referencia a los artículos 146°</p>	<p>Artículo 6°.- Medida de ejecución inmediata</p> <p>El inspector municipal en su calidad de personal que conduce la fase instructora, al inicio del procedimiento sancionador podrá</p>

	<p>y 236° de la LPAG sólo se regularía la aplicación de Medidas Provisionales.</p>	<p>disponer a través de un acta de ejecución inmediata la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer, de conformidad con el Artículo 236 y con sujeción a lo previsto por el Artículo 146° de la Ley del Procedimiento Administrativo General.</p> <p>No cabe la impugnación de dichas medidas por su naturaleza provisional que no pone fin a la instancia ni causa indefensión en el procedimiento sancionador, sin perjuicio que puedan ser modificadas o levantadas de oficio, de ameritarlo el caso.</p> <p>Los casos de ejecución inmediata caducan de pleno derecho cuando se emite la resolución de sanción, cuando haya transcurrido el plazo fijado para su ejecución, o cuando haya transcurrido el plazo para la emisión de la resolución de sanción.</p>
18	<p>MAGDALENA</p> <p>Regula solo las Medidas Provisionales que podrían ser aplicadas en conjunto con la Notificación de Cargos o durante el procedimiento sancionador.</p>	<p>e.2 Medida Complementaria.- es una sanción de naturaleza no pecuniaria que puede ser impuesta en forma concurrente con la multa. Afecta las actividades comerciales y/o bienes del infractor y tiene por finalidad de impedir que la conducta infractora se siga desarrollando en perjuicio del interés colectivo y/o de lograr la reposición de las cosas al estado anterior a su comisión.</p> <p>f. Medida Provisional.- Podrá ser dispuesta y ejecutada de modo simultáneo al inicio del procedimiento sancionador o en cualquier momento de su instrucción, de modo previo a la emisión de la Resolución de Sanción Administrativa que lo concluya.</p> <p>Las Medidas Provisionales aplicables de modo simultáneo o hasta la emisión del acto que resuelve el procedimiento administrativo sancionador serán adoptadas debido a su carácter urgente y necesario, su ejecución será realizada por la Sub Gerencia de Fiscalización y Sanciones, a través de los Inspectores Municipales al momento de la constatación de la infracción, en coordinación y apoyo de personal de Serenazgo.</p>

		<p>El acto que dispone la adopción de la Medida Provisional, será notificado al momento de su ejecución, a fin de garantizar su eficacia. Este tipo de actuación gozará del privilegio de ejecución inmediata y los reclamos interpuestos contra aquella no tienen efecto suspensivo. Dado su carácter especial, los actos de ejecución de Medida Provisional no será susceptible de impugnación a través de recursos de reconsideración o apelación; sin embargo, podrán ser reclamadas por la parte imputada a través del descargo que presente contra la Notificación de Infracción, o mediante una reclamación expresa que podrá ser interpuesta de forma independiente en cualquier oportunidad durante el plazo de vigencia de la medida reclamada, la misma que podrá ser modificada o ampliada mediante escritos complementarios, a fin de garantizar su derecho a la defensa con el aporte de nuevas alegaciones y medios probatorios, no siendo aplicables sobre esta el silencio administrativo, sea positivo o negativo.</p>
19	<p>BARRANCO</p> <p>Sólo regula la aplicación de Medidas Provisionales, al hacer expresa referencia al artículo 146° de la LPAG.</p>	<p>Artículo 19°.- Medidas de Carácter Provisional</p> <p>La Subgerencia de Fiscalización podrá disponer la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la Resolución Final que pudiera recaer, con sujeción a lo previsto por el artículo 146° de la Ley No. 27444.</p> <p>Las medidas que se adopten deberán ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades; es decir, los objetivos que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto.</p>
20	<p>BELLAVISTA</p> <p>Sólo regula la aplicación de Medidas Provisionales, al hacer expresa referencia a los artículos 146° y 236° de la LPAG.</p>	<p>Artículo 16°.- Aplicación de Medidas Cautelares</p> <p>En los supuestos que se describen a continuación, la Sub Gerencia de Control de Sanciones una vez iniciado el procedimiento sancionador, podrá adoptar provisoriamente las Medidas Cautelares que estime conveniente, siempre y cuando existan elementos de juicio suficientes y sea necesaria su adopción, a fin de que no se arriesgue la eficacia de la Resolución de Sanción a emitirse (artículo 146° concordante con el artículo 236.1 de la Ley No. 27444).</p>

		<ul style="list-style-type: none"> - Cuando exista un manifiesto atentado, violación o se encuentre en peligro y riesgo la salud, el medio ambiente, la seguridad de las personas, la seguridad pública, la propiedad privada, la moral y el orden público. - Cuando se vulneren en forma manifiesta, las normas sobre urbanismo y zonificación. - Cuando el funcionamiento de un establecimiento, servicio o actividad esté prohibido legalmente o infrinja las normas reglamentarias de seguridad de Defensa Civil, produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o tranquilidad del vecindario. - Cuando exista una reiterada comisión de la infracción por el mismo sujeto. - Cuando se tengan o comercialicen artículos de consumo humano en estados de descomposición, adulterados o falsificados que se encontrasen en su poder, así como productos que constituyen un peligro para la vida o la salud, cuya circulación o consumo están prohibidos por ley. - Cuando se trate de una actividad u obra que amenace con destruirse o lesione en forma grave los derechos de terceros o el interés público.
21	<p style="text-align: center;">COMAS</p> <p>Regula sólo la aplicación de Medidas Anticipadas.</p>	<p>Artículo 20°.- Supuestos en los cuales no cabe notificación municipal de infracción previa; aplicación de medidas cautelares</p> <p>Por la gravedad o por la naturaleza de algunas infracciones, se procederá a aplicar, sin procedimiento previo a que se refiere el Artículo 19 de la presente Ordenanza, la sanción administrativa y su medida complementaria que de acuerdo al Cuadro Único de Infracciones y Sanciones corresponda, en los casos siguientes:</p>

		<ul style="list-style-type: none"> - Cuando se atente contra la salud y salubridad, la seguridad pública, la moral y el orden público y - contaminación ambiental. - En los casos de urbanismo, ocupación de vía pública, zonificación. - En el caso de continuidad de infracciones. - Cuando así lo determinen las normas legales correspondientes. <p>En estos supuestos, no será necesario la imposición de la Notificación Municipal de Infracción, debiendo levantarse las actas correspondientes por parte del personal fiscalizador interventor, consignando la infracción constatada y la sanción respectiva, cumpliéndose con lo señalado en el Artículo 16 de esta Ordenanza, debiéndose de remitir lo actuado a la Sub Gerencia de Sanciones Administrativas para la inmediata emisión de la Resolución de Sanción.</p> <p>Asimismo, se podrá disponer en la intervención, las medidas complementarias de clausura de un establecimiento, la paralización de una construcción o de instalación de elementos sin autorización municipal o antirreglamentario, el retiro de materiales o elementos instalados en la vía pública, el decomiso o la retención de bienes o materiales, u otras medidas, en los casos de infracciones que se verifiquen como flagrantes y que conllevarán necesariamente a la aplicación de una sanción administrativa, siendo de aplicación las disposiciones contenidas en el Artículo 236 de la Ley del Procedimiento Administrativo General.</p>
22	LOS OLIVOS	No se regula la aplicación de Medidas Anticipadas o Medidas Provisionales.
23	CARMEN DE LA LEGUA Regula sólo la posibilidad de aplicar Medidas Provisionales.	Artículo 7º.- Definiciones (...) 7.2 Medidas Preventivas Son aquellas medidas que, sin tener el carácter de una sanción administrativa propiamente dicha, son aplicadas por la autoridad administrativa municipal competente a efectos de impedir que la conducta infractora detectada flagrantemente se siga desarrollando.

		<p>Son medidas de carácter preventivo:</p> <p>a. Decomiso</p> <p>b. Retención</p> <p>7.3 Medidas Cautelares y/o Provisionales</p> <p>Iniciado el procedimiento, los órganos competentes mediante decisión motivada y con elementos de juicio suficientes puede adoptar y ejecutar, provisoriamente bajo su responsabilidad, las medidas cautelares mediante decisión fundamentada, si hubiera posibilidad de que sin su adopción se arriesgara la eficacia de la resolución de sanción a emitir.</p> <p>(...)</p> <p>Son medidas de carácter provisional y/o cautelar:</p> <p>a. Clausura.- (...)</p> <p>b. Paralización de la obra.- (...)</p> <p>c. Demolición.- (...)</p>
24	<p>EL AGUSTINO</p> <p>Regula sólo la posibilidad de aplicar Medidas Anticipadas, utilizando "Actas de Ejecución".</p>	<p>Artículo 25°.- Procedimiento inmediato</p> <p>En los casos que el personal de la Policía Municipal constate la comisión de la infracción que se encuentre tipificada en el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones, y que éstas dispongan la aplicación de una Medida Complementaria, de manera inmediata, bajo responsabilidad procederá a ejecutar dicha medida.</p> <p>En el presente procedimiento constituye elemento probatorio suficiente el levantamiento del Acta de ejecución de la medida complementaria, y el Informe respectivo, de existir documentación o argumentación que cuestione la aplicación de la medida, esta deberá ser presentada a través de los recursos administrativos establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo General.</p>
25	<p>RIMAC</p> <p>Regula la aplicación de Medidas Provisionales, pues hace expresa referencia al</p>	<p>Artículo 27°.- De su ejecución: Aplicación provisional de medidas complementarias</p> <p>Dependiendo de la naturaleza de la Infracción, las Medidas Complementarias podrán ser:</p>

<p>Artículo 236° de la LPAG.</p>	<p>a) De ejecución anticipada, a través de la elaboración de un Acta; y,</p> <p>b) De ejecución posterior, ordenadas vía Resolución.</p> <p>La Sub Gerencia de Control y Sanciones determinará si aplica de manera anticipada o posterior las medidas complementarias, pudiendo hacer uso de cualquiera de las señaladas en el Artículo 25 de la presente ordenanza.</p> <p>27.1) Medidas Complementarias de Ejecución Anticipada: La Sub Gerencia de Control y Sanciones podrá disponer la aplicación de las medidas complementarias de ejecución anticipada una vez iniciado el procedimiento sancionador o durante la actividad fiscalizadora, con el fin de salvaguardar el interés general, resultando ser intereses protegibles la seguridad, salud, higiene, la seguridad vial, tranquilidad, conservación material, el medio ambiente, la inversión privada y el urbanismo, y asegurar la eficacia de la Resolución de Sanción a emitir. A tal efecto, la Sub Gerencia de Control y Sanciones elaborará un acta. Esta medida podrá ser levantada de oficio o a pedido de parte, a través de otra Acta, debiendo el infractor presentar una solicitud simple ante la Unidad de Tramite Documentario.</p> <p>En ambos supuestos operará el levantamiento de la medida, para lo cual se tendrá como criterio de evaluación que se adecue la conducta infractora o cese del hecho materia de infracción; siendo que en caso sea a pedido de parte el levantamiento será dentro de los dos (02) días hábiles desde que el órgano competente ha tomado conocimiento de la presentación de la solicitud por parte del infractor. La aplicación provisional de medidas complementarias de ejecución anticipada caducan de pleno derecho cuando se emite la Resolución de Sanción o cuando haya transcurrido el plazo para la emisión de la misma, sin que esta se emita.</p> <p>Las medidas Complementarias de Ejecución Anticipada se aplicarán en estricto cumplimiento del Art. 236 de la Ley de</p>
----------------------------------	--

	Procedimiento Administrativo General N° 27444, bajo responsabilidad funcional.
--	--

DEFICIENCIA 3: PRESCRIPCIÓN PARA DETERMINAR LA EXISTENCIA DE INFRACCIONES Y PARA LA EJECUCIÓN DE SANCIONES Y MEDIDAS DE POLICÍA

N°	Municipio	Artículo RAS
1	CALLAO Se puede apreciar que se regula la prescripción para la determinación de infracciones, aunque fijando un plazo mayor para aquellas infracciones que atenten contra la moral, buenas costumbres, la salud o la vida. También se regula la “prescripción” de la ejecución de las multas.	Artículo 44°.- Prescripción La facultad de la Administración para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe a los cuatro (04) años, computados desde el año siguiente al de aquel en que se cometió la infracción o al de aquel en que cesó la infracción, si ésta fuera de carácter continuo. Tratándose de infracciones que atenten contra la moral, las buenas costumbres o comprometan de manera grave la vida o la salud pública, el plazo de prescripción será de diez (10) años, término que se contará en las condiciones del párrafo anterior. La acción para exigir el pago de las multas administrativas prescribe a los cuatro (4) años, computados a partir de la fecha en que se notifique la multa administrativa y a los seis (6) años tratándose de infractores reincidentes o persistentes.
2	LIMA Se puede apreciar que se regula la prescripción para la	Artículo 33°.- Prescripción La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo de tres años, computados a partir de la fecha en que se cometió la infracción, o desde que cesó la conducta infractora si ésta fuera continuada.

	<p>determinación de infracciones.</p> <p>También se regula la “prescripción” de la ejecución de las sanciones, que según el RAS incluye también a las Medidas Correctivas.</p>	<p>El plazo de prescripción sólo se interrumpe con el inicio del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo si el expediente se mantuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al administrado.</p> <p>Artículo 34°.- Prescripción de la acción para ejecutar las sanciones</p> <p>La facultad de la autoridad para ejecutar las sanciones administrativas prescribe en el plazo de cinco años, computados desde la fecha en que el acto haya quedado firme.</p> <p>El plazo se suspende, en el caso que la administración se encuentre impedida de ejecutar las sanciones por mandato judicial.</p>
3	<p>HUAMANGA (AYACUCHO)</p> <p>Combina la prescripción para determinar infracciones con la de ejecutar sanciones.</p>	<p>Artículo 30°.- Prescripción</p> <p>La acción para aplicar sanciones o para exigir el cumplimiento de sanciones impuestas prescribe a los cuatro (4) años, computados a partir de la fecha en que cometió la infracción o desde que cesó la conducta infractora si ésta fuera una acción continuada.</p>
4	<p>HUANCAYO</p> <p>Sólo regula la prescripción para determinar infracciones.</p>	<p>Artículo 11°.- Prescripción</p> <p>La acción para determinar las sanciones y exigir el cumplimiento de las mismas prescribe a los cuatro (04) años, computados a partir de la fecha en que se cometió la infracción, o desde que cesó, si fuera una acción continuada.</p> <p>(...)</p>
5	<p>TACNA</p> <p>Regula adecuadamente la prescripción para determinar la infracción y para</p>	<p>Artículo 15°.- Prescripción de la acción para determinar la existencia de infracciones</p> <p>La facultad de la autoridad municipal para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo de cuatro (4) años, computados a partir de la fecha en que se cometió la infracción, o desde que cesó la conducta infractora si ésta fuera continuada.</p>

	ejecutar el cobro de la multa.	La acción para exigir el pago de las multas prescribe a los cuatro (4) años, computados a partir del primero de enero del año siguiente al que se notificó la resolución de multa. (...)
6	CORONEL PORTILLO (PUCALLPA)	No contempla este supuesto.
7	ICA Regula la prescripción de determinación de infracciones y ejecución de sanciones	Artículo 52°.- Plazo de prescripción para determinar la existencia de infracciones La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo de cuatro (4) años computados a partir de la fecha en que se cometió la infracción, o desde que cesó si fuera una infracción continuada. (...) Artículo 53°.- Plazo de prescripción para ejecutar sanciones La facultad de la autoridad para ejecutar las sanciones administrativas prescribe en el plazo de cinco (5) años, computados desde la fecha en que el acto ha quedado firme. (...)
8	MAYNAS (IQUITOS) Regula la prescripción para determinar la infracción	Artículo 37°.- Prescripción de infracciones administrativas Regula exactamente lo dispuesto en el artículo 233° de la LPAG.
9	AREQUIPA Sólo regula la prescripción para determinar infracciones	Artículo 29°.- Prescripción La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio de los plazos para la prescripción de las demás responsabilidades que la infracción pudiera ameritar. En caso de no estar determinado, prescribirá en cinco (5) años

		computados a partir de la fecha en que se cometió la infracción o desde que cesó, si fuera acción continuada.
10	MOYOBAMBA Sólo regula la prescripción para determinar infracciones	Artículo 32°.- Prescripción La facultad de la Autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo de cuatro (05) años, computados a partir de la fecha en que se cometió la infracción, o desde que cesó la conducta infractora si ésta fuera una acción continuada. (...)
11	CHACHAPOYAS Se puede apreciar que se regula la prescripción para la determinación de infracciones. También se regula la “prescripción” de la ejecución de las sanciones, que según el RAS incluye también a las Medidas Correctivas.	Artículo 33°.- Prescripción La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo de tres años, computados a partir de la fecha en que se cometió la infracción, o desde que cesó la conducta infractora si ésta fuera continuada. El plazo de prescripción se interrumpe con el inicio del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo si el expediente se mantuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al administrado. (...) Artículo 34°.- Prescripción de la acción para ejecutar las sanciones La facultad de la autoridad para ejecutar las sanciones administrativas prescribe en el plazo de cinco años computados desde la fecha en que el acto haya quedado firme. El plazo se suspende, en el caso que la administración entre impedida de ejecutar las sanciones por mandato judicial.
12	CAJAMARCA Sólo regula la prescripción para determinar infracciones	Artículo 40°.- Prescripción La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo de CINCO años (computados a partir de la fecha en que se cometió la infracción, o desde que cesó la conducta infractora si ésta fuere continuada), de

		<p>acuerdo a lo establecido por el artículo 233° de la Ley No. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.</p> <p>(...)</p>
13	<p>CHICLAYO</p> <p>Se puede apreciar que se regula la prescripción para la determinación de infracciones.</p> <p>También se regula la “prescripción” de la ejecución de las sanciones, que según el RAS incluye también a las Medidas Correctivas.</p>	<p>Artículo 19°.- Plazo de prescripción para determinar la existencia de infracciones</p> <p>La facultad de la Municipalidad y sus dependencias, para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe a los cinco (05) años computados a partir de la fecha en que se comenzó la infracción o desde que cesó, si fuera una acción continuada.</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 20°.- Plazo de prescripción para el cumplimiento de sanciones</p> <p>La acción para exigir el cumplimiento de las sanciones administrativas prescribe a los cuatro (4) años computados a partir del día siguiente de notificación de la resolución de sanción.</p>
14	<p>PUNO</p> <p>Regula la prescripción para la ejecución de “sanciones no pecuniarias” (Medidas Correctivas) y multas. No regula la prescripción para determinar infracciones.</p>	<p>Artículo 11°.- Prescripción</p> <p>La acción para exigir el cumplimiento de las sanciones no pecuniarias prescribe a los cuatro (04) años computados a partir de la fecha en que se cometió la infracción, o desde que cesó, si fuere una acción continuada.</p> <p>La acción para exigir el pago de las multas prescribe a los cuatros años, computados a partir del primero de enero del año siguiente al que se notificó la resolución de multa.</p> <p>El plazo de prescripción sólo se interrumpe con la iniciación del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo si el expediente se mantuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al administrado.</p> <p>(...)</p>

15	<p>HUARAZ</p> <p>Regula la prescripción para la ejecución de “sanciones no pecuniarias” (Medidas Correctivas) y multas. No regula la prescripción para determinar infracciones.</p>	<p>Artículo 39°.- La acción para exigir el cumplimiento de las sanciones no pecuniarias y ejecutar la cobranza de las multas administrativas prescribe a los cuatro años.</p> <p>(...)</p> <p>La sanción prescribe a los cinco años de haber quedado firme la resolución de sanción, plazo que no admite interrupción.</p> <p>La sanción no prescribe cuando la infracción, constituye un riesgo o peligro para la salud y tranquilidad del vecindario.</p>
16	<p>PIURA</p> <p>Con poca claridad y combinando conceptos, trata de regular la prescripción para la determinación de infracciones.</p>	<p>Artículo 25°.- Prescripción de la acción y la multa</p> <p>La acción por infracciones administrativas prescribe a los cuatro (4) años, contados a partir de la fecha de levantamiento de la Papeleta de Infracción Administrativa.</p> <p>La interrupción de la prescripción únicamente podrá ser invocada por la autoridad competente por la causal prevista en el numeral 233.2 del artículo 233 de la Ley No. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.</p>
17	<p>SAN ISIDRO</p>	<p>No regula la prescripción.</p>
18	<p>MAGDALENA</p> <p>Prevé sólo la prescripción para determinar infracciones.</p>	<p>Artículo 25°.- Prescripción de la acción para determinar la existencia de infracciones</p> <p>La facultad de la Sub Gerencia de Fiscalización y Sanciones para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (04) años.</p> <p>El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la</p>

		<p>infracción se hubiera cometido o en la que cesó si fuera una acción continuada.</p> <p>El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que le sean imputados a título de cargo; dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.</p>
19	<p>BARRANCO</p> <p>Se puede apreciar que se regula la prescripción para la determinación de infracciones.</p> <p>También se regula la “prescripción” de la ejecución de las sanciones, que según el RAS incluye también a las Medidas Correctivas.</p>	<p>Artículo 33º.- Prescripción</p> <p>La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo de cinco (5) años, computados a partir de la fecha en que se cometió la infracción, o desde que cesó si fuera infracción continuada. (...)</p> <p>Artículo 34º.- Prescripción de la Acción para Ejecutar las Sanciones</p> <p>La facultad de la autoridad para ejecutar las sanciones administrativas prescribe en el plazo de cinco años, computados desde la fecha en que el acto ha quedado firme.</p>
20	<p>BELLAVISTA</p> <p>Regula la prescripción en forma confusa, combinando prescripción de la determinación de infracciones y de la posibilidad de</p>	<p>Artículo 28º.- Prescripción</p> <p>La acción para aplicar sanciones o para exigir el cumplimiento de las sanciones impuestas prescribe a los cinco (5) años computados a partir de la fecha en que se cometió la infracción o desde que cesó, si fuera una acción continuada.</p> <p>(...)</p>

	imponer/ejecutar sanciones.	
21	<p>COMAS</p> <p>Se puede apreciar que se regula la prescripción para la determinación de infracciones.</p> <p>También se regula la “prescripción” de la ejecución de las sanciones, que según el RAS incluye también a las Medidas Correctivas.</p>	<p>Artículo 35°.- Prescripción para determinar la existencia de infracciones</p> <p>La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo de cinco (5) años, computados a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó la conducta infractora si ésta fuera continuada.</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 36°.- Prescripción de la acción para ejecutar las sanciones</p> <p>La facultad de la autoridad para ejecutar las sanciones administrativas prescribe en el plazo de cinco (5) años, computados desde la fecha en que el acto haya quedado firme.</p> <p>(...)</p>
22	<p>LOS OLIVOS</p> <p>Prevé sólo la prescripción para determinar infracciones.</p>	<p>Artículo 24°.- Prescripción</p> <p>La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe a los cinco (5) años.</p> <p>El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día siguiente en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada.</p>
23	<p>CARMEN DE LA LEGUA</p> <p>Se puede apreciar que se regula la prescripción para la determinación de infracciones.</p>	<p>Artículo 44°.- Prescripción</p> <p>La facultad de la autoridad municipal competente para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe a los cuatro (04) años, computados desde el año siguiente al de aquel en que se cometió la infracción o al de aquel en que cesó la infracción, si ésta fuera de carácter continuo</p>

	<p>También se regula con adecuados términos la “pérdida de ejecutoriedad de la Resolución de Sanción Administrativa”.</p>	<p>Tratándose de infracciones que atenten contra la moral las buenas costumbres o comprometan de manera grave la vida o la salud pública, el plazo de prescripción será de diez (10) años, término que se computará de manera similar al párrafo anterior.</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 45°.- Pérdida de ejecutoriedad de la Resolución de Sanción Administrativa</p> <p>Las Resoluciones de Sanción Administrativa pierden efectividad y ejecutoriedad en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Por suspensión provisional conforme a ley; b. Cuando transcurridos cinco años de adquirido firmeza, la administración no ha iniciado los actos que le competen para ejecutarlos; y, c. Cuando se cumpla la condición resolutive a que estaban sujetos de acuerdo a ley. <p>Cuando el administrado oponga al inicio de la ejecución del acto administrativo la pérdida de su ejecutoriedad, la cuestión es resuelta de modo irrecurrible en sede administrativa por el Gerente de Rentas previo informe legal sobre la materia.</p>
24	<p>EL AGUSTINO</p> <p>Se puede apreciar que se regula la prescripción para la determinación de infracciones.</p> <p>También se regula la “prescripción” de la ejecución de las sanciones, que según el RAS incluye también a</p>	<p>Artículo 38°.- Prescripción</p> <p>La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo de cuatro (4) años, computados a partir de la fecha en que se cometió la infracción, o desde que cesó la conducta infractora si ésta fuera continuada.</p> <p>La Gerencia de Rentas previo informe de la Subgerencia de Fiscalización Administrativa resolverá los casos de prescripción mediante Resolución Gerencial.</p> <p>La prescripción opera a solicitud de parte. Esta podrá ser solicitada en cualquier etapa del procedimiento.</p> <p>Artículo 39°.- Prescripción de la acción para ejecutar las sanciones</p>

	las Medidas Correctivas.	La facultad de la autoridad para ejecutar las sanciones administrativas prescribe en el plazo de cinco (5) años, computados desde la fecha en que el acto haya quedado firme. El plazo se suspende, en el caso que la administración se encuentre impedido de ejecutar las sanciones por mandato judicial.
25	RIMAC Regula la prescripción para la aplicación y ejecución de sanciones. No regula la prescripción para determinar infracciones.	Artículo 35°.- Prescripción de sanciones La acción para aplicar sanciones o para exigir el cumplimiento de las mismas, prescribe a los 05 años, computados a partir de la fecha en que se verifica la infracción o la fecha de la imposición de la Resolución de Sanción. La prescripción se otorga mediante Resolución Gerencial.

DEFICIENCIA 4: NO SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DE SANCIÓN POR INTERPOSICIÓN DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

N°	Municipio / Comentario	Artículo RAS
1	CALLAO	No regula este supuesto.
2	LIMA La interposición de recursos sólo suspende la multa y no la Medida Correctiva.	Artículo 20°.- Imposición de Sanciones y Efectos de la interposición de recursos Constatada la infracción, la Subgerencia de Operaciones de Fiscalización impondrá mediante Resolución de Sanción la multa y la medida complementaria que corresponda, notificándose al infractor. La medida complementaria será ejecutada por la Subgerencia de Control y Sanciones, a través de los ejecutores coactivos.

		La interposición de un recurso impugnativo no suspenderá la ejecución de la medida complementaria, salvo que se presente alguna de las circunstancias que establece el artículo 216 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y el artículo 13° de la Ley No. 26979 – Ley de Ejecución Coactiva, modificada por la Ley No. 28165. La ejecución de la multa se suspende en tanto se resuelven los recursos impugnativos formulados.
3	<p>HUAMANGA (AYACUCHO)</p> <p>Indirectamente la interposición de recursos sólo suspende la multa y no la Medida Correctiva.</p>	<p>Artículo 18°.- Interposición de recursos administrativos</p> <p>(...)</p> <p>De no haberse impugnado la Resolución de Sanción o de haberse agotado la vía administrativa, la Unidad Orgánica respectiva, en un plazo de cinco (05) días hábiles de haber quedado consentido dicho acto administrativo, remitirá los actuados al órgano competente del SAT de Huamanga, a fin de que se proceda con la ejecución de las sanciones pecuniarias mediatas a través de demandas coactivas. En el caso de los establecimientos de usos especiales que no cuenten con licencia de funcionamiento no será necesario esperar que concluya el procedimiento administrativo para proceder con la medida complementaria de clausura a través del tapiado, debiendo sujetarse a lo establecido en la Primera Disposición Especial de la presente Ordenanza.</p>
4	HUANCAYO	No regula este supuesto.
5	<p>TACNA</p> <p>La interposición de recursos suspende las sanciones, dentro de las cuales se considera a las Medidas Correctivas.</p>	<p>Artículo 60°.- Interposición de Recursos Administrativos</p> <p>(...)</p> <p>La interposición de recursos administrativos suspende la ejecución de las sanciones hasta que los mismos sean resueltos en segunda instancia. De no haber sido impugnada la resolución de sanción o de haberse agotado la vía administrativa, el órgano competente luego de haber quedado firme la resolución de sanción, remitirá los actuados a la Oficina de Ejecutoría Coactiva a fin de efectivizar la sanción impuesta.</p>
6	<p>CORONEL PORTILLO (PUCALLPA)</p> <p>La interposición de recursos suspende las sanciones, dentro de las cuales se considera a las Medidas</p>	<p>Artículo 38°.- Ejecución de sanciones y recursos administrativos</p> <p>La interposición de recursos administrativos suspende la ejecución de las sanciones en trámite de impugnación, salvo que se atente contra el urbanismo y/o zonificación, la seguridad pública, salud e higiene.</p>

	Correctivas, salvo en determinados supuestos.	
7	ICA Suspende los efectos de la Resolución de Sanción.	Artículo 47°.- Efecto suspensivo del recurso La interposición de los recursos suspenderá los efectos de las resoluciones impugnadas, hasta que sea agostada la vía administrativa o haya desistimiento de la impugnación.
8	MAYNAS (IQUITOS)	No regula este supuesto.
9	AREQUIPA	No regula este supuesto.
10	MOYOBAMBA La interposición de recursos sólo suspende la multa y no la Medida Correctiva.	Artículo 29°.- Ejecución de sanciones y recursos administrativos La interposición de recursos administrativos tan solo suspende la ejecución de la multa, lo cual no implica la suspensión de la medida complementaria, de conformidad a lo establecido en el artículo 216, numeral 216.1 de la Ley No. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo.
11	CHACHAPOYAS La interposición de recursos sólo suspende la multa y no la Medida Correctiva.	Artículo 31°.- Ejecución de Sanciones y Recursos Administrativos La interposición de recursos administrativos suspende la ejecución de la multa, ello no implica la suspensión de las medidas complementarias que hace referencia el artículo 19° de la Ordenanza. (...)
12	CAJAMARCA La interposición de recursos sólo suspende la multa y no la Medida Correctiva.	Artículo 31°.- Ejecución de Sanciones y Recursos Administrativos La interposición de recursos administrativos suspende la ejecución de la multa, ello no implica la suspensión de las medidas complementarias que hace referencia la presente Ordenanza. De no haber sido impugnada la Resolución de Sanción, las Sub Gerencias en el término de cinco días hábiles de haber quedado consentida, remitirá los actuados con el informe respectivo a la Oficina de Ejecución Coactiva para su ejecución forzosa.
13	CHICLAYO La interposición de recursos no suspende los efectos de la	Artículo 40°.- Recursos Administrativos (...)

	Resolución de Sanción.	La interposición de los recursos impugnatorios de reconsideración o apelación, excepto los casos en que una norma legal establezca lo contrario, no suspenden la ejecución del acto impugnado.
14	PUNO Regula de forma adecuada la suspensión de la Resolución de Sanción.	Artículo 34°.- Ejecución regular La ejecución regular de sanciones contenidas en las resoluciones de gerencia, se lleva a cabo sólo cuando sean exigibles, esto es, cuando queden consentidas o se haya agotado la vía administrativa y son ejecutadas por el Ejecutor Coactivo.
15	HUARAZ	No regula este supuesto.
16	PIURA La interposición de recursos no suspende los efectos de la Resolución de Sanción.	Artículo 24°.- Eficacia de la resolución de sanción La presentación de medios impugnatorios contra la resolución de sanción no suspende necesariamente los efectos de las medidas complementarias que hayan sido adoptadas. Artículo 61°.- De la no suspensión del acto impugnado La interposición de cualquier recurso podrá suspender de oficio o a petición de parte la ejecución del acto recurrido, de acuerdo al artículo 216° de la Ley No. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
17	SAN ISIDRO La interposición de recursos no suspende la ejecución de Medidas Correctivas	Artículo 28°.- Ámbito de Aplicación La Subgerencia de Fiscalización, en la resolución de sanción, dispondrá la aplicación de las medidas de manera complementaria a la multa impuesta, las mismas que según su naturaleza serán ejecutadas por los inspectores municipales. La interposición de recursos administrativos no suspenderá la ejecución de la medida complementaria ordenada.
18	MAGDALENA	No regula este supuesto.
19	BARRANCO La interposición de recursos sólo suspende la multa y no la Medida Correctiva.	Artículo 31°.- Ejecución de Sanciones y Recursos Administrativos La interposición de recursos administrativos suspende la ejecución de la multa, ello no implica la suspensión de las medidas complementarias a que hace referencia el artículo 9° de la presente ordenanza, siendo deber de la Subgerencia de Fiscalización

		<p>proceder a efectivizar dichas medidas una vez emitida el Acta de Infracción y posterior Resolución de Sanción.</p> <p>La Subgerencia de Fiscalización en el término de cinco (05) días hábiles de haber quedado consentida o firme la Resolución de Sanción, la remitirá a la Sub Gerencia de Recaudación, Control y Ejecutoría Coactiva a efectos de que realice el cobro de la multa.</p>
20	<p>BELLAVISTA</p> <p>La interposición de recursos no suspende la ejecución de la Resolución de Sanción.</p>	<p>Artículo 29°.- Interposición de recursos administrativos</p> <p>(...)</p> <p>La interposición de recursos administrativos no suspende la ejecución del acto impugnado. La administración podrá adoptar las medidas cautelares para garantizar su eficacia, en tanto no sea ejecutiva.</p>
21	<p>COMAS</p> <p>La interposición de recursos sólo suspende la multa y no la Medida Correctiva.</p>	<p>Artículo 33°.- EJECUCIÓN DE SANCIONES</p> <p>La interposición de recursos impugnativos no suspende la ejecución de las medidas complementarias a que hace referencia el numeral 2 del Artículo 12 de la presente Ordenanza, siendo de aplicación las disposiciones contenidas en el Artículo 216 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, y el Artículo 13 de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, modificado por la Ley N° 28165; respecto a la multa, su cobranza se suspende en tanto se resuelva el recurso impugnativo que se haya interpuesto.</p>
22	<p>LOS OLIVOS</p> <p>La interposición de recursos sólo suspende la multa y no la Medida Correctiva.</p>	<p>Artículo 21°.- Beneficio de pago de la medida pecuniaria</p> <p>La interposición de los recursos administrativos suspende la ejecución de la multa hasta el pronunciamiento que agota la vía administrativa o queda consentida; sin embargo, la adecuación o subsanación de la conducta infractora posterior a la Resolución de Sanción no exime al infractor del pago de la multa. (...)</p>
23	<p>CARMEN DE LA LEGUA</p>	<p>No regula este supuesto.</p>
24	<p>EL AGUSTINO</p> <p>La interposición de recursos sólo suspende la multa y no la Medida Correctiva.</p>	<p>Artículo 36°.- Medios impugnatorios</p> <p>(...)</p> <p>La interposición de los recursos suspenderá los efectos de las resoluciones impugnadas, hasta que se agote la vía administrativa, salvo en aquellos casos en que se haya dispuesto la medida complementaria.</p>

25	RIMAC La interposición de recursos sólo suspende la multa y no la Medida Correctiva.	Artículo 32°.- Efecto suspensorio del recurso La interposición de recursos administrativos suspende la ejecución de la multa, ello no implica la suspensión de las medidas complementarias. Cabe señalar que el pago voluntario de la multa por parte del infractor tiene como requisito el reconocimiento expreso de la comisión de la infracción.
----	--	--

DEFICIENCIA 5: PRESUNCIÓN DE RESPONSABILIDAD POR NO HABER FORMULADO DESCARGOS

N°	Municipio / Comentarios	Artículo RAS
1	CALLAO Se presume responsabilidad por no presentación de descargos.	Artículo 17°.- Del procedimiento cuando no se presenta descargo En el caso que el notificado no concurriese a presentar el descargo dentro del plazo establecido o no formulase descargo por escrito, se presumirá que admite haber cometido la infracción. La Gerencia General que verificó la infracción, convalidará y dejará constancia de ello en la notificación de infracción y bajo responsabilidad la remitirá al día siguiente de vencido el plazo a la Gerencia Municipal para que proceda a disponer la Emisión de la Multa Administrativa que será suscrita por la Gerencia General que emitió la notificación de infracción en un plazo no mayor a dos (2) días, remitiendo a la Gerencia General de Administración Tributaria y Rentas para su respectiva notificación.
2	LIMA	Artículo 18°.- Procedimiento

	Se presume responsabilidad por no presentación de descargos.	El supuesto infractor tendrá un plazo improrrogable de cinco días hábiles, contados desde el día siguiente en que tome conocimiento del contenido de la notificación preventiva, para regularizar y/o subsanar su conducta o efectuar los descargos correspondientes. En uno u otro caso se procederá de la siguiente manera: 1. <u>No habiéndose realizado el descargo y transcurrido el plazo señalado, se procederá a emitir la sanción correspondiente</u> , de ser el caso. La autoridad competente podrá realizar otras actuaciones que se consideren necesarias para determinar la existencia de la infracción y la procedencia de la sanción. (Énfasis y subrayado agregados).
3	HUAMANGA (AYACUCHO) Parece ser que “subsanar la infracción” implica presentar los descargos. Si no se efectúa, se emite la Resolución de Sanción.	Artículo 10°.- Notificación Preventiva (...) Si el infractor realizó el descargo correspondiente, se procederá a la evaluación de los hechos suscitados pudiéndose disponer otras diligencias, si se comprueba que el presunto infractor ha cumplido con regularizar su conducta se dispondrá el archivo de lo actuado; si el infractor no cumple con subsanar la infracción advertida en el plazo de cinco días (5) hábiles, se procederá a emitir la Notificación de Sanción y se redactará el acta de constatación y/o fiscalización, para consecuentemente emitir la Resolución de Sanción.
4	HUANCAYO No contempla este supuesto.	Artículo 24°.- Emisión de la Resolución de multa Sólo una vez resuelto el descargo y/o subsanación y como consecuencia del pronunciamiento resolutorio sobre la improcedencia del descargo contra la Papeleta de Infracción Administrativa y al no ser impugnado, se emitirá la Resolución de Multa (...)
5	TACNA Adecuada regulación, no se presume responsabilidad.	Artículo 32°.- No comparecencia del infractor Si dentro del plazo fijado en el artículo anterior, el presunto infractor no presentase sus descargos, se deberá verificar si éste ha cumplido voluntariamente con regularizar su conducta. De constatare la subsanación de la infracción, la Sub Gerencia de

		Fiscalización y Control, procederá previo informe de inspección ocular, a dejar sin efecto la notificación y dispondrá el archivo del expediente. El acta o el informe que se emita en dicho sentido, constituye el sustento para el archivamiento. De constatarse la persistencia de la falta se continuará con el proceso sancionador emitiendo la sanción correspondiente, de ser el caso. Lo indicado no impide realizar previamente otras actuaciones que se consideren necesarias para determinar la procedencia de la comisión de la infracción.
6	CORONEL PORTILLO (PUCALLPA)	No contempla este supuesto.
7	ICA Se presume responsabilidad por no presentación de descargos.	Artículo 25°.- Descargo (...) Se considera que existe reconocimiento voluntario de la infracción cuando el presunto infractor no ha pagado la multa prevista para la infracción cometida, ni ha presentado su descargo respectivo contra la notificación de infracción que da inicio al Procedimiento Sancionador.
8	MAYNAS (IQUITOS) Se presume responsabilidad por no presentación de descargos.	Artículo 20°.- Del procedimiento cuando no se presenta descargo En el caso que el notificado no concurriese a presentar descargo dentro del plazo establecido, se presumirá que admite la comisión de la infracción. (...)
9	AREQUIPA	No contempla este supuesto.
10	MOYOBAMBA Se presume responsabilidad por no presentación de descargos.	Artículo 20°.- Procedimiento El supuesto infractor tendrá un plazo improrrogable de cinco días hábiles, contados desde el día siguiente de la emisión de la notificación preventiva, para regularizar y/o subsanar su conducta o efectuar los descargos correspondientes. En uno u otro caso se procederá de la siguiente manera: (...)

		3. En el caso que el administrado infractor, no concurriese a presentar por escrito el descargo dentro del plazo establecido, se presumirá que admite haber cometido la infracción.
11	CHACHAPOYAS Se presume responsabilidad por no presentación de descargos.	Artículo 18°.- Procedimiento El supuesto infractor tendrá un plazo improrrogable de cinco días hábiles, contados desde el día siguiente en que tome conocimiento del contenido de la notificación preventiva, para regularizar y/o subsanar su conducta o efectuar los descargos correspondientes. En uno u otro caso se procederá de la siguiente manera: 1. No habiéndose realizado el descargo transcurrido el plazo señalado, se procederá a emitir la sanción correspondiente de ser el caso. Lo indicado, no impide realizar previamente otras actuaciones que se consideren necesarias para determinar la procedencia de la comisión de la infracción. (...)
12	CAJAMARCA: Se presume responsabilidad por no presentación de descargos.	Artículo 17°.- Procedimiento El procedimiento sancionador se inicia con la notificación de infracción, el supuesto infractor tendrá un plazo improrrogable de CINCO (5) días hábiles, contados desde el día siguiente de notificada la infracción, para regularizar y/o subsanar su conducta o efectuar los descargos correspondientes. En uno u otro caso se procederá de la siguiente manera: 1. No habiéndose realizado el descargo y transcurrido el plazo señalado, se procederá a elaborar el acta de constatación y se emitirá la resolución de sanción correspondiente. (...)
13	CHICLAYO Se presume responsabilidad por no presentación de descargos.	Artículo 30°.- Procedimiento de emisión del acta El supuesto infractor tendrá un plazo de cinco (05) días hábiles, contados desde el día siguiente que tome conocimiento del contenido del Acta de Verificación, para regularizar y/o subsanar su conducta o efectuar los descargos correspondientes. En uno u otro caso se procederá de la siguiente manera:

		<p>1. No habiéndose realizado el descargo y transcurrido el plazo señalado, se procederá a iniciar el proceso sancionador correspondiente, de ser el caso. Lo indicado no impide realizar previamente otras actuaciones que se consideren necesarias para determinar la procedencia de la comisión de la infracción.</p>
14	<p>PUNO</p> <p>Se presume responsabilidad por no presentación de descargos.</p>	<p>Artículo 18°.- No comparecencia del infractor</p> <p>Si dentro del plazo fijado en el artículo anterior, el presunto infractor no presentase sus descargos, se presumirá que acepta haber incurrido en las infracciones determinadas en la Papeleta de Infracción impuesta.</p>
15	<p>HUARAZ</p> <p>Se presume responsabilidad por no presentación de descargos.</p>	<p>Artículo 33°.- Aplicación de la sanción inmediata</p> <p>Si dentro del plazo de cinco (05) días hábiles desde que el presunto infractor fuera notificado, éste no se presentara personalmente o a través de su representante legal debidamente facultado en el caso de personas jurídicas, a efectuar su descargo, ya sea subsanando o desvirtuando los hechos materia de infracción, se presumirá que admite haber cometido la o las infracciones notificadas y se procederá a aplicar la sanción correspondiente, sin necesidad de cumplir con el plazo señalado en el artículo 30°.</p>
16	<p>PIURA</p> <p>Indirectamente presume responsabilidad por no presentación de descargos.</p>	<p>Artículo 20°.- Trámite del Procedimiento Sancionador</p> <p>(...)</p> <p>20.3 Si vence el plazo para presentar descargos:</p> <p>Cuando el presunto infractor no ha pagado la multa prevista para infracción cometida ni ha presentado su descargo ante la autoridad orgánica o dependencia de la autoridad competente que corresponda dentro de los siete (7) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la Papeleta de Infracción Administrativa, el órgano competente deberá emitir la resolución de sanción, procediendo contra ésta la interposición de los medios impugnatorios que correspondan, de conformidad con los numerales 20.2d del párrafo anterior.</p>
17	<p>SAN ISIDRO</p>	<p>Artículo 15°.- Descargo</p>

	<p>Buena regulación. No se presume responsabilidad por no presentación de descargos.</p>	<p>(...) Si el presunto infractor no presenta descargo dentro del plazo establecido, los inspectores municipales del Equipo Funcional de Inspectores y Control continuarán con el procedimiento administrativo sancionador.</p>
18	<p>MAGDALENA</p> <p>Buena regulación. No se presume responsabilidad por no presentación de descargos.</p>	<p>Artículo 37°.- Omisión a la presentación del descargo</p> <p>Si el presunto infractor no presentase su descargo dentro del plazo señalado en el artículo precedente, la Sub Gerencia de Fiscalización y Sanciones se pronunciará en base a las pruebas e informaciones disponibles, sin que el silencio del administrado implique un reconocimiento tácito del cargo imputado.</p> <p>Contra la notificación de infracción no cabe la interposición de recurso impugnativo alguno conforme lo prevé la Ley No. 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.</p>
19	<p>BARRANCO</p> <p>Se presume responsabilidad por no presentación de descargos.</p>	<p>Artículo 17°.- Procedimiento de calificación de la Notificación Preventiva de Sanción</p> <p>El supuesto infractor tendrá un plazo improrrogable de cinco (05) días hábiles, contados desde el día siguiente que tome conocimiento del contenido de la notificación preventiva, para regularizar y/o subsanar su conducta cuando la naturaleza de la infracción lo permita o efectuar los descargos correspondientes. En uno u otro caso se procederá de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No habiéndose realizado el descargo y transcurrido el plazo señalado, se procederá a emitir la Resolución de Sanción Correspondiente, de ser el caso, lo indicado, no impide realizar previamente otras actuaciones que se consideren necesarias para determinar la procedencia de la comisión de la infracción. <p>(...)</p>
20	<p>BELLAVISTA</p> <p>No se presume responsabilidad por</p>	<p>Artículo 18°.- Notificaciones de infracción</p> <p>(...)</p>

	no presentación de descargos.	Transcurrido el plazo de cinco (05) días hábiles, con la contestación de descargo por parte del infractor o sin él, previo informe del Inspector Municipal, se procederá a tomar las acciones respectivas, y de ser el caso, proceder a la imposición de la Resolución de Sanción correspondiente.
21	<p>COMAS</p> <p>No se presume responsabilidad por no presentación de descargos.</p>	<p>Artículo 19º.- Procedimiento</p> <p>Detectada y verificada la infracción administrativa, la Sub Gerencia de Control Municipal formulará la respectiva Notificación Municipal de Infracción al posible sancionado para que en un plazo de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente de aquel en que se practique la notificación, puede formular sus alegaciones o efectuar sus descargos por escrito. Luego, se procederá de la siguiente manera:</p> <p>1. Vencido el plazo señalado y con el respetivo descargo o sin él, la Subgerencia de Control Municipal remitirá todo lo actuado a la Subgerencia de Sanciones Administrativas a fin que éste órgano proceda a realizar todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar la imposición de una sanción o la no existencia de infracción, concluida la recolección de pruebas, formulará un informe respectivo y propuesta de Resolución en la que se determinará, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción para dicha conducta y la sanción que se propone que se imponga; o bien se propondrá la declaración de no existencia de infracción, archivándose lo actuado.</p> <p>(...)</p>
22	<p>LOS OLIVOS</p> <p>Se presume responsabilidad por no presentación de descargos.</p>	<p>Artículo 14º.- El Descargo</p> <p>El presunto infractor notificado podrá hacer el descargo de la Notificación Preventiva por escrito, ante la Subgerencia de Inspecciones y Sanciones, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación; caso contrario, se dará por reconocida la infracción, procediéndose a emitir la Resolución de Sanción.</p>

23	CARMEN DE LA LEGUA Se presume indirectamente la responsabilidad por no presentación de descargos.	Artículo 17°.- Del procedimiento cuando no se presenta descargo En el caso que el notificado, no concurriese a presentar el descargo dentro del plazo establecido o no formule descargo por escrito, la Unidad Orgánica competente procederá a resolver la imposición de la sanción o el archivo de lo actuado.
24	EL AGUSTINO No se presume responsabilidad por no presentación de descargos.	Artículo 24°.- Procedimiento de evaluación de la Notificación Preventiva (...) * Con el descargo presentado o sin éste, transcurrido el plazo señalado, se procederá a emitir la Resolución de Sanción correspondiente, de ser el caso. Lo indicado, no impide realizar previamente otras actuaciones que se consideren necesarias para determinar la procedencia de la comisión de la infracción.
25	RIMAC	No regula este supuesto.

DEFICIENCIA 6: APLICACIÓN DE SANCIONES DE PLANO

N°	Municipio / Comentario	Artículo RAS
1	CALLAO	No se contemplan las sanciones de plano.
2	LIMA Contempla la aplicación de sanciones de plano de forma "excepcional".	Artículo 19°.- Supuestos en los cuales no cabe notificación preventiva Excepcionalmente, por la gravedad o por la naturaleza de algunas infracciones, éstas serán sancionadas, sin observar el procedimiento previo a que se refiere el artículo 17° de la Ordenanza No. 984-MML. Dichos supuestos estarán establecidos en el Anexo I – Tipificación y Escala de Multas.

		La imposición de una sanción sin procedimiento previo, no impide que el administrado interponga los recursos administrativos dentro del término de ley.
3	HUAMANGA (AYACUCHO)	No se contempla las sanciones de plano.
4	HUANCAYO	No se contempla las sanciones de plano.
5	TACNA	No se contempla las sanciones de plano.
6	CORONEL PORTILLO (PUCALLPA)	No se contempla las sanciones de plano.
7	ICA	No se contempla las sanciones de plano.
8	MAYNAS (IQUITOS)	No se contempla las sanciones de plano.
9	AREQUIPA	No se contempla las sanciones de plano.
10	MOYOBAMBA Contempla la aplicación de sanciones de plano de forma "excepcional".	<p>Artículo 21°.- Supuestos en los que no cabe notificación preventiva</p> <p>Cuando por la naturaleza y gravedad de algunas infracciones establecidas en el Régimen de Aplicación de Sanciones y Cuadros de Infracciones y Sanciones, éstas se deben sancionar de forma inmediata. Dichos supuestos estarán establecidos en el Cuadro de Infracciones y Sanciones, siendo éstas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cuando se atente contra la Salud y Salubridad, la seguridad pública, la moral, el orden público y contaminación ambiental. - En el caso de continuidad de infracciones. - Cuando así lo determinen las normas legales. <p>La imposición de una sanción sin procedimiento previo, no impide que el administrado interponga los recursos administrativos señalados en la Ley No. 27444, dentro del término de ley.</p>
11	CHACHAPOYAS Contempla la aplicación de sanciones de plano	<p>Artículo 19°.- Supuestos en los cuales no cabe notificación preventiva</p> <p>Excepcionalmente, por la gravedad o por la naturaleza de algunas infracciones, éstas serán sancionadas sin observar el procedimiento previo a que se refiere el artículo 17° de la presente</p>

	de forma "excepcional".	Ordenanza. Dichos supuestos estarán establecidos en el Anexo I – Tipificación y Escala de Multas. La imposición de una sanción sin procedimiento previo, no impide que el administrado interponga los recursos administrativos dentro del término de Ley.
12	CAJAMARCA Contempla la aplicación de sanciones de plano de forma "excepcional".	Artículo 18°.- Excepción de la Notificación Excepcionalmente, por la gravedad o por la naturaleza de algunas infracciones, éstas serán sancionadas sin observar el Procedimiento previo de la notificación. La imposición de una sanción sin la notificación no impide que el administrado interponga los recursos administrativos dentro del término de Ley. (...)
13	CHICLAYO	No se contempla las sanciones de plano.
14	PUNO	No se contempla las sanciones de plano.
15	HUARAZ	No se contempla las sanciones de plano.
16	PIURA	No se contempla las sanciones de plano.
17	SAN ISIDRO Contempla la aplicación de sanciones de plano de forma "excepcional".	Artículo 14°.- Supuestos en los cuales no procede la notificación preventiva La Subgerencia de Fiscalización, excepcionalmente, por la gravedad que supone la infracción procederá a aplicar, sin previa Notificación Preventiva, la correspondiente Resolución de Sanción y la disposición de la medida complementaria correspondiente cuando afecte: 14.1 El orden público. 14.2 La seguridad pública y defensa civil. 14.3 La salud y salubridad. 14.4 La gestión ambiental, saneamiento ambiental y ecología. 14.5 En el supuesto caso de continuidad de infracciones 14.6 Cuando así lo determinen las normas legales correspondientes.

		Cabe indicar que dichas excepciones se encuentran establecidas en la Tabla de Infracciones y Sanciones Administrativas.
18	MAGDALENA	No se contempla las sanciones de plano.
19	BARRANCO Contempla la aplicación de sanciones de plano de forma "excepcional".	<p>Artículo 18°.- Supuestos en los cuales no cabe Notificación Preventiva</p> <p>Por la gravedad, por la comisión instantánea o el carácter insubsanable de algunas infracciones, éstas serán sancionadas sin observar el procedimiento previo a que se refiere el artículo 16° de la presente ordenanza, imponiendo el Inspector Municipal el Acta de Infracción para que posteriormente se emita la Resolución de Sanción que corresponda. Dichos supuestos estarán establecidos en el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones.</p> <p>Con la imposición del Acta de Infracción, el Inspector Municipal podrá ejecutar las Medidas Complementarias dispuestas en el artículo 9° de la presente ordenanza.</p> <p>La impugnación de la Resolución de Sanción no suspende la ejecución de la medida complementaria, siendo de aplicación las disposiciones del artículo 13° de la Ley de Ejecución Coactiva No. 26979, modificada por la Ley No. 28165.</p> <p>Respecto a la multa, su ejecución se suspende en tanto se resuelvan los recursos impugnativos formulados.</p>
20	BELLAVISTA	No se contempla las sanciones de plano.
21	COMAS Contempla la aplicación de sanciones de plano de forma "excepcional".	<p>Artículo 20°.- Supuestos en los cuales no cabe notificación municipal de infracción previa; aplicación de medidas cautelares</p> <p>Por la gravedad o por la naturaleza de algunas infracciones, se procederá a aplicar, sin procedimiento previo a que se refiere el Artículo 19 de la presente Ordenanza, la sanción administrativa y su medida complementaria que de acuerdo al Cuadro Único de Infracciones y Sanciones corresponda, en los casos siguientes:</p>

		<ul style="list-style-type: none"> - Cuando se atente contra la salud y salubridad, la seguridad pública, la moral y el orden público y - contaminación ambiental. - En los casos de urbanismo, ocupación de vía pública, zonificación. - En el caso de continuidad de infracciones. - Cuando así lo determinen las normas legales correspondientes. <p>En estos supuestos, no será necesario la imposición de la Notificación Municipal de Infracción, debiendo levantarse las actas correspondientes por parte del personal fiscalizador interventor, consignando la infracción constatada y la sanción respectiva, cumpliéndose con lo señalado en el Artículo 16 de esta Ordenanza, debiéndose de remitir lo actuado a la Sub Gerencia de Sanciones Administrativas para la inmediata emisión de la Resolución de Sanción.</p> <p>(...)</p>
22	LOS OLIVOS	No se contempla las sanciones de plano.
23	CARMEN DE LA LEGUA	No se contempla las sanciones de plano.
24	EL AGUSTINO	No se contempla las sanciones de plano.
25	RIMAC Contempla la aplicación de sanciones de plano de forma "excepcional".	<p>Artículo 17°.- Notificación preventiva</p> <p>(...)</p> <p>En los siguientes casos no se aplica la notificación preventiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Cuando se afecte la seguridad pública o de las personas, la salud, la salubridad, la higiene, la seguridad vial, la tranquilidad pública, el medio ambiente, la propiedad privada, la moral, el orden público. * Las normas sobre urbanismo y zonificación o sobre seguridad del sistema de defensa civil. * En edificios, locales, establecimientos de servicios donde se produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o tranquilidad del vecindario. * Por su gravedad de la infracción cometida. * En los casos de continuidad y reincidencia de infracciones.

DEFICIENCIA 7: DEMOLICIÓN DE OBRAS EN LA VÍA PÚBLICA Y EN PROPIEDAD PRIVADA

N°	Municipio / Comentario	Artículo RAS
1	<p>CALLAO</p> <p>Regula sólo la demolición para casos ubicados en la vía pública</p>	<p>Artículo 29°.- Ejecución de demolición</p> <p>La Gerencia General de Desarrollo Urbano, tratándose de obras de construcciones de mayor perjuicio o realizadas en la vía pública se constituirá en el predio materia de demolición, dejando constancia en acta el nombre del titular de la obra, profesional encargado, en caso de imposibilidad de cumplir con la demolición, se remitirá lo actuado a la Gerencia General de Asesoría Jurídica para la ejecución mediante el Poder Judicial según lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades.</p>
2	<p>LIMA</p> <p>Sólo la regula para la ejecución de la demolición en la propiedad privada.</p>	<p>Artículo 12°.- Sanción administrativa</p> <p>2.- Medidas Complementarias</p> <p>f) Demolición</p> <p>La demolición consiste en la destrucción total o parcial de una obra ejecutada en contravención de las normas administrativas vigentes.</p> <p>La autoridad municipal podrá demandar, mediante procedimiento sumarísimo, la autorización judicial para la demolición de obras inmobiliarias que se utilicen como vivienda y hayan sido ejecutadas en contravención de normas, sea de cualquier naturaleza, emitidas por el Gobierno Nacional o por el Gobierno Local.</p>
3	<p>HUAMANGA (AYACUCHO)</p> <p>No especifica ninguno de los supuestos para la aplicación de la demolición.</p>	<p>g) Demolición.- Es la destrucción parcial o tal de una obra ejecutada en contravención de las disposiciones generales y municipales.</p>
4	<p>HUANCAYO</p>	<p>Artículo 40°.- Ejecución de demolición</p>

	<p>No especifica ninguno de los supuestos para la aplicación de la demolición.</p>	<p>En caso de obras antirreglamentarias, se emitirá la Resolución Administrativa que ordene la Demolición, previa constatación del desacato al Acta de Control y Paralización de la Obra, debiendo remitirse copia de la Resolución Administrativa y de la Medida Cautelar en el plazo máximo de cinco (5) días, el Ejecutor Coactivo a efectos de que cumpla con ejecutar la demolición con apoyo de la Policía Municipal y la Policía Nacional del Perú, sin perjuicio de la denuncia penal a cargo de la Procuraduría Pública Municipal. Para efectivizar la demolición debe agotarse la vía administrativa toda vez que es una sanción que puede generar perjuicio y responsabilidad; salvo que se trate de predios en alto riesgo o que estén ocupando área pública del Estado o de terceros.</p> <p>En caso de predios en alto riesgo que hayan sido previamente declarados inhabilitados por la Gerencia de Servicios Públicos Locales, previa constatación de la Oficina de Defensa Civil; la Gerencia de Desarrollo Urbano y Ambiental procederá a emitir la Resolución Administrativa correspondiente que ordene la demolición, cuya copia será remitida al Ejecutor Coactivo juntamente con la Medida Cautelar, para que cumpla con ejecutar la Demolición con apoyo de la Policía Municipal y la Policía Nacional del Perú.</p>
5	<p>TACNA</p> <p>Diferencia acertadamente los supuestos de aplicación de la medida de demolición.</p>	<p>Artículo 50°.- Sanción de demolición:</p> <p>La sanción de demolición será impuesta por la Sub Gerencia de Fiscalización y Control y ejecutada por la Oficina de Ejecutoría Coactiva, la resolución deberá establecer el plazo para su ejecución, que no podrá exceder de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la fecha de notificación, bajo apercibimiento de ejecución subsidiaria forzosa, por cuenta, costo y riesgo del infractor.</p> <p>Las construcciones efectuadas sobre veredas, pistas, bermas y áreas de aporte reglamentario, serán demolidas sin notificación previa.</p>

		La autoridad municipal podrá demandar, mediante procedimiento sumarísimo, la autorización judicial para la demolición de obras inmobiliarias que hayan sido ejecutadas en contravención de las normas, sea de cualquier naturaleza, emitidos por el Gobierno Nacional o por el Gobierno Local.
6	<p>CORONEL PORTILLO (PUCALLPA)</p> <p>No diferencia ninguno de los supuestos para la aplicación de la demolición.</p>	<p>14.8 Demolición: Sanción administrativa consistente en la destrucción parcial o total de una obra ejecutada en contravención de las normas del Reglamento Nacional de Construcciones y otras normas legales, entre ellas las Municipales, que sobre la materia se hayan expedido.</p> <p>Cuando el infractor no cumpla con la orden de demoler lo antirreglamentariamente construido o las edificaciones o construcciones que atentan contra la seguridad pública, lo hará la Municipalidad en la vía coactiva, para ello el órgano ejecutor podrá contar con los recursos humanos y materiales que estime conveniente. Para la demolición de obras inmobiliarias que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas, la Municipalidad podrá demandar la autorización judicial en la vía sumarísima.</p>
7	<p>ICA</p> <p>No diferencia ninguno de los supuestos para la aplicación de la demolición.</p>	<p>Como ejecución inmediata:</p> <p>d) Demolición de Obra.- El Órgano Instructor ejecutará de manera inmediata la demolición total o parcial de una obra ejecutada en contravención de las normas administrativas vigentes que se encuentren previstos en el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativos, en el caso de construcciones ilegales o indebidas realizadas en la vía pública.</p> <p>En la ejecución de la demolición se emplearán diversos mecanismos como uso de maquinaria, el uso de herramientas de cerrajería, equipos, la ubicación de personal entre otros.</p> <p>Como ejecución mediata:</p> <p>e) Demolición de obras.- Consiste en la destrucción total o parcial de una edificación que contravenga las disposiciones legales, técnicas, normativas o administrativas municipales.</p>

		Además, podrá ser impuesta si la obra fuese efectuada sin respetar las condiciones señaladas en la autorización municipal, y con ello se ponga en peligro la vida, la salud y/o seguridad pública.
8	<p>MAYNAS (IQUITOS)</p> <p>No especifica ninguno de los supuestos para la aplicación de la demolición.</p>	<p>Artículo 31°.- Ejecución de medidas complementarias</p> <p>(...)</p> <p>9) Ejecución de demolición</p> <p>Es la destrucción parcial o total de una obra ejecutada en contravención de las normas contenidas en el Reglamento Nacional de Construcciones y de las disposiciones administrativas de competencia municipal. La sanción de demolición se sujetará a lo señalado en el artículo 49° de la Ley No. 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades.</p> <p>La orden de demolición deberá ser ejecutada por el infractor en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, contados a partir de la fecha de notificación de la Resolución Gerencial que la ordena, bajo apercibimiento de mandar a ejecutar la orden por cuenta y cargo del infractor, conforme al procedimiento legal establecido.</p> <p>La sanción de demolición se sujetará previamente a lo señalado en el artículo 49° de la Ley No. 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades.</p>
9	<p>AREQUIPA</p> <p>De alguna manera hace la distinción, pero no menciona el requerimiento de la autorización judicial.</p>	<p>Artículo 8°.- Sanciones Administrativas</p> <p>(...)</p> <p>8.2.4 Demolición de obras: Consiste en la destrucción total o parcial, por parte de la autoridad municipal, de una obra ejecutada en contravención a las normas contenidas en el Reglamento Nacional de Edificaciones, las disposiciones municipales sobre edificación, ordenanza, reglamento sobre seguridad en Defensa Civil u otros organismos que correspondan a la normatividad vigente; asimismo, no respetar las condiciones establecidas en la Licencia de Obra, la salubridad y estética de la edificación que guarde; así como las instalaciones que ocupen y/o generen peligros en la vía pública. En tal sentido, la autoridad municipal puede ordenar el retiro de materiales o la demolición de obra e instalaciones que ocupe y/o generen peligros en la vía pública o</p>

		mandar a ejecutar la orden de retiro por cuenta del propietario o responsable, pudiendo asimismo demandar la demolición de tales obras en la vía coactiva.
10	MOYOBAMBA Sólo exige autorización judicial para la demolición de viviendas.	14.2 Sanciones de carácter no pecuniario g) Demolición: La demolición consistente en la destrucción total o parcial de una obra ejecutada en contravención de las normas administrativas vigentes. La autoridad municipal podrá demandar, mediante proceso sumarísimo, la autorización judicial para la demolición de obras inmobiliarias que se utilicen como vivienda y hayan sido ejecutadas en contravención de normas, sea de cualquier naturaleza, emitidas por el Gobierno Nacional o por el Gobierno Local.
11	CHACHAPOYAS Sólo exige autorización judicial para la demolición de viviendas.	Artículo 12°.- Sanción Administrativa (...) 2. Medidas Complementarias f) Demolición La demolición consiste en la destrucción total o parcial de una obra ejecutada en contravención de las normas administrativas vigentes. La autoridad municipal podrá demandar, mediante procedimiento sumarísimo, la autorización judicial para la demolición de obras inmobiliarias que se utilicen como viviendas y hayan sido ejecutadas en contravención de normas, sea de cualquier naturaleza, emitidas por el Gobierno Nacional o por el Gobierno Local.
12	CAJAMARCA No distingue los supuestos de aplicación de la medida de demolición y exige siempre la	Artículo 38°.- Ejecución de la Demolición La autoridad municipal puede ordenar la demolición al infractor otorgándole el plazo de siete (7) días hábiles o ejecutarla por cuenta del infractor, quien deberá cancelar el monto de la muta más el que irrogue la demolición hecha por su cuenta, para esto se podrá contar con la participación de la Policía Municipal, Serenazgo, Gerencia de Infraestructura, Gerencia de Desarrollo

	autorización judicial para su ejecución.	Territorial y demás unidades orgánicas de la Municipalidad que por su competencia sea necesaria su participación, así como con el auxilio de la Fuerza Pública, Ministerio Pública y se hará a través del Ejecutor Coactivo. La autoridad municipal puede a su vez solicitar una autorización judicial en la vía sumarísima para efectuar la demolición.
13	CHICLAYO No especifica ninguno de los supuestos para la aplicación de la demolición.	Artículo 66°.- Demolición La autoridad municipal puede ordenar la demolición al infractor o ejecutarla por cuenta de éste, quien deberá cancelar el monto de la multa más el gasto que irrogue la demolición hecha por su cuenta; para esto podrá contar con el auxilio de la fuerza pública y se hará a través de un ejecutor coactivo del SATCH. La autoridad administrativa puede, a su vez, solicitar autorización judicial en la vía sumarísima para ejecutar la demolición de obras inmobiliarias que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales. El mandato de demolición de una obra, será emitido por la Gerencia de Desarrollo Urbano dentro del marco de un procedimiento administrativo sancionador tramitado conforme a la presente ordenanza. La resolución que disponga la demolición debe contener el plazo para su cumplimiento por parte del infractor, el mismo que no podrá exceder de quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de notificación de la Resolución de Sanción, bajo apercibimiento de proceder de manera forzada conforme a la ley por su cuenta, costo y riesgo.
14	PUNO No especifica ninguno de los supuestos para la aplicación de la demolición.	Artículo 3°.- Sanciones aplicables: (...) f) Demolición: sanción que consiste en la destrucción total o parcial de una obra ejecutada contraviniendo normas legales vigentes o sin respetar las condiciones establecidas en la licencia respectiva, o que ponga en peligro la salud o la seguridad pública.

15	<p align="center">HUARAZ</p> <p>No especifica ninguno de los supuestos para la aplicación de la demolición.</p>	<p>Artículo 47°.- Desmontaje y demolición</p> <p>Si el infractor no demuele o no procede o no procede al desmontaje parcial o total de lo construido de manera antirreglamentaria o atentatoria de la seguridad pública, lo hará el Ejecutor Coactivo de la Municipalidad, por cuenta, costo y riesgo del infractor. La medida deberá ser adoptada conjuntamente con la multa por la Gerencia de Administrativa Tributaria y Rentas.</p>
16	<p align="center">PIURA</p> <p>No especifica ninguno de los supuestos para la aplicación de la demolición.</p>	<p>Artículo 45°.- Ejecución de la Demolición de Obra</p> <p>Consiste en la demolición total o parcial de una edificación que contravenga las disposiciones legales, técnicas administrativas municipales señaladas o si la obra fuese efectuada sin respetar las condiciones señaladas en la autorización municipal y con ello se ponga en peligro la vida, la salud y/o seguridad pública.</p> <p>La autoridad municipal puede ordenar la demolición al infractor otorgándole el plazo de cinco (5) días hábiles, caso contrario la ejecutará por cuenta del infractor, para esto podrá contar con el auxilio de la fuerza pública y se hará a través de un Ejecutor Coactivo. La autoridad municipal puede, a su vez, solicitar una autorización judicial sumarísima para efectuar la demolición. El infractor debe cancelar el monto de la multa más el costo que irrogue la demolición.</p> <p>(...)</p>
17	<p align="center">SAN ISIDRO</p> <p>Distingue los supuestos para la aplicación de la medida de demolición, por ende, exige autorización judicial para la ejecución de</p>	<p>29.7 Demolición de obra: Consiste en la destrucción total o parcial de una edificación que contravenga las disposiciones legales, técnicas, normativas o administrativas municipales. Además podrá ser impuesta si la obra fuese efectuada sin respetar las condiciones señaladas en la autorización municipal, y con ello se ponga en peligro la vida, la salud y/o seguridad pública. En la ejecución de la medida se emplearán diversos mecanismos como la adhesión de carteles, el uso de herramientas de cerrajería, equipos, maquinaria, la ubicación de personal entre otros. Esta medida se ejecutará previo levantamiento del Acta de Demolición de Obra, consignando el nombre y firma del presunto responsable. En caso negarse a</p>

	la demolición en propiedad privada.	firmar se dejará constancia de tal hecho en el acta con la firma del representante de la Subgerencia de Fiscalización. Cuando se trate de una demolición de obra en propiedad privada se podrá ejercer el derecho a recurrir a la vía judicial a través del proceso sumarísimo de conformidad al artículo 49ª de la Ley Orgánica de Municipalidades, excepción que no se aplica a los bienes inmuebles que se encuentren en la vía pública.
18	MAGDALENA No especifica ninguno de los supuestos para la aplicación de la demolición.	m) Demolición: Consiste en la destrucción o eliminación total o parcial de una edificación ejecutada en contravención de las normas legales vigentes o sin respetar las condiciones establecidas en la licencia respectiva, o que ponga en peligro la vida y la salud pública, que implique la no regularización de la infracción.
19	BARRANCO Distingue los supuestos para la aplicación de la medida de demolición, por ende, exige autorización judicial para la ejecución de la demolición en propiedad privada.	2.7 Demolición: La demolición consiste en la destrucción parcial o total de una obra ejecutada en contravención de las disposiciones y normas vigentes. La Subgerencia de Fiscalización está facultada para ordenar y ejecutar la demolición de las construcciones indebidas realizadas en la vía pública. El Ejecutor Coactivo podrá demandar, mediante procedimiento sumarísimo, la autorización judicial para la demolición de obras inmobiliarias que hayan sido ejecutadas en propiedad privada y contravengan las normas emitidas por el Gobierno Nacional y/o Gobierno Local.
20	BELLAVISTA No distingue los supuestos de aplicación de la medida de demolición y exige siempre la autorización judicial para su ejecución.	h) Demolición: Es la destrucción parcial o total de una obra ejecutada en contravención de las disposiciones administrativas de competencia municipal, por cuenta del infractor, con el auxilio de la Fuerza Pública y a través del Ejecutor Coactivo, cuando corresponda, para lo cual las Direcciones y Jefaturas competentes, podrá utilizar los recursos humanos y materiales que estimen convenientes. La Municipalidad Distrital de Bellavista podrá demandar la autorización judicial para la demolición de obras inmobiliarias que

		contravengan normas legales, reglamentarias y ordenanzas municipales.
21	<p>COMAS</p> <p>No distingue los supuestos de aplicación de la medida de demolición y exige siempre la autorización judicial para su ejecución.</p>	<p>g) Demolición</p> <p>La demolición consiste en la destrucción total o parcial de una obra ejecutada en contravención de las normas legales vigentes.</p> <p>Concluido el procedimiento administrativo que ordena la demolición, se podrá ejecutar la medida o mandar ejecutar la orden por cuenta del infractor, con el auxilio de la fuerza pública o a través de la Ejecutoría Coactiva Administrativa, cuando corresponda.</p> <p>El órgano municipal competente puede demandar, mediante procedimiento sumarísimo, la autorización judicial para la demolición de obras inmobiliarias que hayan sido ejecutadas en contravención de normas legales, sea de cualquier naturaleza, emitidas por el Gobierno Nacional o Gobierno Local.</p>
22	<p>LOS OLIVOS</p> <p>Sólo exige autorización judicial para la ejecución de la demolición en viviendas.</p>	<p>7. Demolición:</p> <p>La demolición consiste en la destrucción total o parcial de una obra ejecutada en contravención de las normas administrativas vigentes.</p> <p>La demolición en espacios públicos podrá ser ordenada sin previo aviso y ejecutada de manera inmediata por la Gerencia de Fiscalización y Control Urbano o bien, a través del Ejecutor Coactivo, previo informe de las áreas especializadas del motivo de la demolición.</p> <p>La autoridad municipal podrá demandar, mediante procedimiento sumarísimo, la autorización judicial para la demolición de obras inmobiliarias que se utilicen como vivienda y hayan sido ejecutadas en contravención de normas, sea ésta de cualquier naturaleza.</p>
23	<p>CARMEN DE LA LEGUA</p> <p>No especifica de forma clara los</p>	<p>Artículo 30°.- Ejecución de demolición</p> <p>La Sub Gerencia de Control y Sanciones tratándose de obras antirreglamentarias o ejecutadas en áreas de dominio público sin autorización, que pongan en riesgo la seguridad pública y/o</p>

	<p>supuestos para la aplicación de la demolición.</p>	<p>contravengan las normas de urbanismo y zonificación; dispondrá su inmediata demolición, vía procedimiento de ejecución coactiva y trasladando los costos que generen al infractor.</p> <p>Tratándose de obras antirreglamentarias en propiedad privada, la Sub-Gerencia de Control y Sanciones puede disponer la demolición dejando constancia en el acta respectiva, el nombre del titular de la obra, profesional encargado, en caso de imposibilidad de cumplir con la demolición, se remitirá lo actuado a la Procuraduría Pública Municipal para la ejecución mediante el Poder Judicial según lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades.</p>
24	<p>EL AGUSTINO</p> <p>Distingue los supuestos para la aplicación de la medida de demolición, por ende, exige autorización judicial para la ejecución de la demolición en propiedad privada.</p>	<p>Artículo 12°.- Medidas complementarias</p> <p>12.1 Clasificación de las medidas complementarias (...)</p> <p>i) Demolición, Remoción y/o Desmontaje.- Consiste en la destrucción, retiro o desarmado total o parcial de una obra o infraestructura para acoplar los trasmisores radioeléctricos que fuere ejecutada, contraviniendo normas legales vigentes o sin respetar las condiciones establecidas en la Licencia de Obra respectiva.</p> <p>Además podrá ser impuesta si la obra fuese ejecutada sin respetar las condiciones señaladas en la Licencia otorgada y con ello se ponga en peligro la vida, la salud y/o seguridad pública.</p> <p>En la ejecución de la medida se emplearán diversos mecanismos como la adhesión de carteles, el uso de herramienta de cerrajería, equipos, maquinaria, la ubicación de personal entre otros.</p> <p>Esta medida se ejecutará previo levantamiento del Acta respectiva, consignando el nombre y firma del presunto responsable.</p> <p>En caso de negarse a firmar se dejará constancia de tal hecho en el acta con la firma del Policía Municipal.</p>

		<p>Cuando se trate de una demolición de obra en propiedad privada se podrá ejercer el derecho de recurrir a la vía judicial a través del proceso sumarísimo de conformidad al Artículo 49 de la Ley Orgánica de Municipalidades, excepción que no se aplica a los bienes inmuebles que se encuentren en vía pública.</p> <p>m) Recuperación de posesión de áreas de uso público.- Consiste en la desocupación y demolición de lo indebidamente construido o instalado en un área de uso público o que no permita el libre acceso a un área de dominio público, de conformidad a lo establecido en la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades y el Código Civil</p>
25	<p>RIMAC</p> <p>No especifica ninguno de los supuestos para la aplicación de la demolición.</p>	<p>Artículo 12°.- Medidas complementarias</p> <p>Las medidas complementarias son acciones no pecuniarias orientadas a restituir el orden social originalmente alterado por la conducta antijurídica, busca impedir que la conducta infractora se siga desarrollando en perjuicio del interés colectivo.</p> <p>(...)</p> <p>d) Demolición de obra.- Consiste en la destrucción total o parcial de una edificación que contravenga las disposiciones legales, técnicas, normativas o administrativas municipales. Además podrá ser impuesta si la obra fuese efectuada sin respetar las condiciones señaladas en la autorización municipal y con ello se ponga en peligro la vida, la salud y/o seguridad pública.</p>

* * * * *