



Universidad Católica de Santa María

Escuela de Postgrado

Maestría en Gestión Pública

**Factores que generan la caducidad del procedimiento administrativo
sancionador en la determinación de la sanción derivada de papeletas de
tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa - 2023.**

Tesis presentada por:

Zevallos Llerena, Alexander Antonio

ORCID: 0000-0001-5695-9980

para optar el Grado Académico de Maestro en Gestión Pública

Asesor:

Dr. Paredes Velazco, Renato

ORCID: 0009-0001-6662-4911

Arequipa - Perú

2026

UCSM-ERP

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA
ESCUELA DE POSTGRADO
DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR DE TESIS

Arequipa, 03 de Junio del 2026

Dictamen: 014877-C-EPG-2026

Visto el borrador del expediente 014877, presentado por:

2022001391 - ZEVALLOS LLERENA ALEXANDER ANTONIO

Titulado:

**FACTORES QUE GENERAN LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR EN LA DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN DERIVADA DE PAPELETAS DE
TRÁNSITO EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AREQUIPA - 2023.**

Nuestro dictamen es:

APROBADO

**40191503 - FAJARDO PASSANO PATRICIO MARCELO
DICTAMINADOR**



**70672448 - DEL CARPIO UGARTE CESAR ALEJANDRO
DICTAMINADOR**



**29590431 - ALMENARA SANDOVAL JORGE LUIS
DICTAMINADOR**



Factores que generan la caducidad del procedimiento administrativo sancionador en la determinación de sanciones derivada de papeletas de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa - 2023.

INFORME DE ORIGINALIDAD

18%

INDICE DE SIMILITUD

16%

FUENTES DE INTERNET

8%

PUBLICACIONES

5%

TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1 hdl.handle.net

Fuente de Internet

2 Submitted to Universidad Católica de Santa María

Trabajo del estudiante

3 www.coursehero.com

Fuente de Internet

4 repositorio.ucsm.edu.pe

Fuente de Internet

5 repositorio.uss.edu.pe

Fuente de Internet

6 repositorio.ucv.edu.pe

Fuente de Internet

7 lpderecho.pe

Fuente de Internet

8 Submitted to Universidad Cesar Vallejo

Trabajo del estudiante

9 vsip.info

Fuente de Internet

10 repositorio.unprg.edu.pe

Fuente de Internet

11 www.muniarequipa.gob.pe

Fuente de Internet

12 Submitted to Pontificia Universidad Católica del Perú

Trabajo del estudiante

13 apps.ucsm.edu.pe

Fuente de Internet

14 tesis.pucp.edu.pe

Fuente de Internet

www.defensoria.gob.pe

Dedicatoria

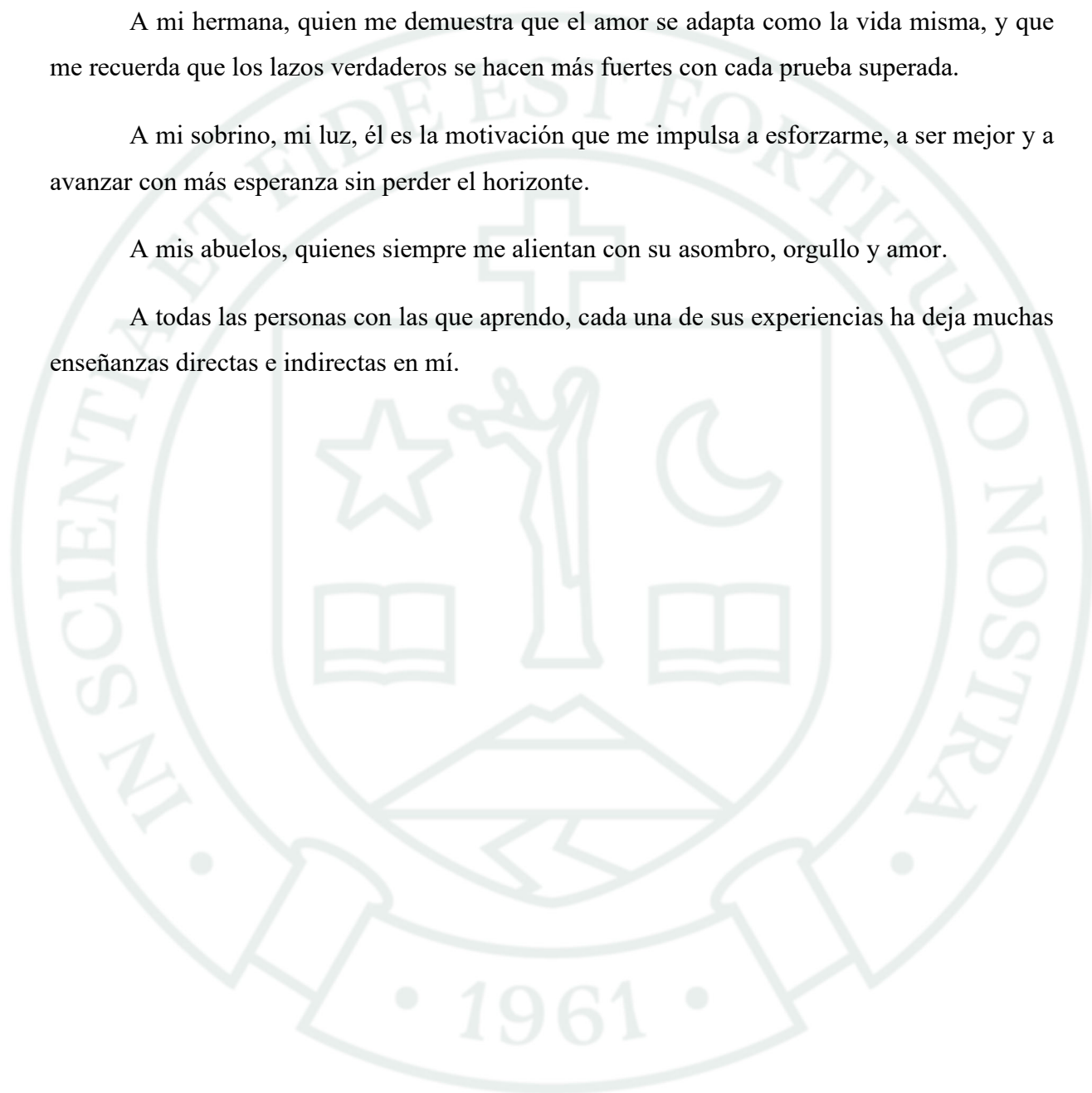
A mis padres, porque cada paso que doy lleva detrás el esfuerzo silencioso y constante que han hecho por darme lo mejor. Su amor incondicional es el cimiento que me soporta para conseguir mis objetivos.

A mi hermana, quien me demuestra que el amor se adapta como la vida misma, y que me recuerda que los lazos verdaderos se hacen más fuertes con cada prueba superada.

A mi sobrino, mi luz, él es la motivación que me impulsa a esforzarme, a ser mejor y a avanzar con más esperanza sin perder el horizonte.

A mis abuelos, quienes siempre me alientan con su asombro, orgullo y amor.

A todas las personas con las que aprendo, cada una de sus experiencias ha dejado muchas enseñanzas directas e indirectas en mí.



RESUMEN

El presente trabajo titulado **“Factores que generan la caducidad del procedimiento administrativo sancionador en la determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa – 2023”**, tiene como objetivo general determinar cuáles son los factores que generan la caducidad del procedimiento administrativo sancionador en la determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa. Durante esta investigación, se identificó que la caducidad de los procedimientos sancionadores es un problema frecuente dentro de la gestión municipal, causado principalmente por la falta de personal suficiente, la deficiente coordinación entre las áreas involucradas, la demora en la emisión de resoluciones, la ausencia de un Manual de Procedimiento y la falta de control interno sobre los plazos y expedientes. Estas deficiencias generan retrasos constantes y la pérdida de eficacia en la aplicación de sanciones. Los resultados evidencian que el problema no se debe a la falta de normas, sino a debilidades en la gestión administrativa y organizacional. Por consecuencia, se determinó que la implementación de un MAPRO, la mejora en la distribución del personal y el fortalecimiento del control interno, permitirían optimizar los procedimientos administrativos sancionadores, evitando la caducidad de las papeletas de tránsito y mejorando la eficiencia institucional de la Municipalidad Provincial de Arequipa.

Palabras Clave: Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS), Papeletas de Tránsito, Gestión Municipal.

ABSTRACT

This study, entitled “**Factors that Lead to the Expiration of Administrative Sanctioning Procedures in the Determination of Sanctions for Traffic Tickets in the Provincial Municipality of Arequipa – 2023**”, aims to identify the factors that cause the expiration of administrative sanctioning procedures in the determination of sanctions for traffic tickets in the Provincial Municipality of Arequipa. During this research, it was identified that the expiration of sanctioning procedures is a frequent problem within municipal management, caused primarily by insufficient personnel, poor coordination among the involved departments, delays in issuing resolutions, the absence of a Procedure Manual, and a lack of internal control over deadlines and files. These deficiencies generate constant delays and a loss of effectiveness in the application of sanctions. The results demonstrate that the problem is not due to a lack of regulations, but rather to weaknesses in administrative and organizational management. Consequently, it was determined that implementing a Administrative Procedures Manual (APM), improving staff allocation, and strengthening internal controls would optimize administrative sanctioning procedures, preventing the expiration of traffic tickets and improving the institutional efficiency of the Provincial Municipality of Arequipa.

Keywords: Administrative Sanctioning Procedure (ASP), Traffic Tickets, Municipal Management.

ÍNDICE

DEDICATORIA

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN	1
1. Hipótesis.....	2
2. Objetivos	2
2.1. Objetivo general	2
2.2. Objetivos específicos.....	2
CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO.....	3
1. Municipalidad.....	4
1.1. Antecedentes	4
1.2. Concepto	5
1.3. Tipos	9
1.4. Organización y funciones	11
1.5. La Alcaldía.....	13
1.6. Importancia	14
2. Procedimiento administrativo general.....	16
2.1. Concepto	16
2.2. Principios	16
2.3. Función del Estado.....	18
2.4. Procedimiento Administrativo Sancionador	20
3. Caducidad en el procedimiento administrativo sancionador.....	23
3.1. Concepto	23
3.2. Características	24
3.3. Regulación	27
3.4. Caducidad del Procedimiento Administrativo Sancionador	29
3.5. Causales de caducidad del Procedimiento Administrativo	30
4. Procedimientos administrativos por multas a los infractores a las normas de tránsito.....	33
5. Ley general de transporte y tránsito terrestre y sus servicios complementarios	35
5.1. Concepto	35

5.2.	Alcances	37
5.3.	Autoridades competentes	39
5.4.	Infracciones y Sanciones.....	41
5.5.	Reglamento Nacional De Tránsito A Las Municipalidades Provinciales.....	45
6.	Papeletas de tránsito y sanciones administrativas	47
6.1.	Papeletas	47
6.2.	Tipos	49
6.3.	Sanciones Administrativas.....	51
6.4.	El internamiento vehicular como medida administrativa	53
6.5.	Papeleta como medida administrativa	54
7.	Manual de procedimientos	55
7.1.	Naturaleza	55
7.2.	Concepto	56
7.3.	Procedimiento	58
7.4.	Control de la Gestión Municipal.....	59
7.5.	La Eficacia en el sistema de gestión Municipal.....	62
8.	Manual de procedimientos de la Municipalidad Provincial de Arequipa	64
8.1.	Concepto	64
8.2.	Naturaleza del Procedimiento	65
8.3.	Estructura General del Procedimiento	66
8.4.	Responsables del Procedimiento y sus Funciones	68
8.5.	Importancia	70
CAPÍTULO II METODOLOGÍA		71
1.	Investigación.....	72
2.	Tipo de Investigación	72
3.	Nivel de Investigación	72
4.	Unidades de estudio.....	72
5.	Uso de instrumentos	73
CAPÍTULO III RESULTADOS Y DISCUSIÓN		75
1.	Entrevistas	76
2.	Discusión de Resultados	92
CONCLUSIONES		108

RECOMENDACIONES	110
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	111
ANEXOS.....	116



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Operacionalización de variables, técnicas e instrumentos	73
Tabla 2 Experiencia laboral de los entrevistados en la gestión administrativa pública	76
Tabla 3 Experiencia de los entrevistados en la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito.....	76
Tabla 4 Experiencia de los entrevistados en la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito.....	77
Tabla 5 Valoración de los encuestados sobre la idoneidad del proceso administrativo sancionador implementado por la Municipalidad Provincial de Arequipa en asuntos de tránsito	77
Tabla 6 Conocimiento de los entrevistados sobre la existencia de protocolos o manuales internos para la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa	78
Tabla 7 Percepción de los entrevistados sobre la claridad del Reglamento Nacional de Tránsito y la Ley del Procedimiento Administrativo General respecto de las funciones municipales en la determinación de sanciones por infracciones de tránsito	79
Tabla 8 Percepción de los entrevistados sobre la eficiencia en el uso de las competencias otorgadas por el Reglamento Nacional de Tránsito para la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito	79
Tabla 9 Frecuencia de declaración de caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa.....	80
Tabla 10 Principales causas de la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa.....	81
Tabla 11 Opinión de los entrevistados respecto al respeto de los plazos legales para la resolución de procedimientos administrativos sancionadores relacionados con infracciones de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa.....	81
Tabla 12 Percepción de los entrevistados sobre la existencia de responsabilidad funcional en los casos de caducidad de procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito.....	82
Tabla 13 Percepción de los entrevistados sobre la relación entre la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores y la ausencia de un Manual de Procedimientos (MAPRO).....	83
Tabla 14 Percepción sobre MAPRO para reducir caducidad administrativa.....	83

Tabla 15 Ventajas y desventajas del Manual de Procedimientos en sanciones de tránsito.	84
Tabla 16 Aspectos clave del MAPRO: objetivos, normas, pasos, responsabilidades y seguimiento.	85
Tabla 17 Percepción de entrevistados sobre el problema de caducidad en procedimientos sancionadores de tránsito.	86
Tabla 18 Evaluación de la Municipalidad Provincial de Arequipa en sanciones por infracciones de tránsito.	86
Tabla 19 Causas por las cuales caducan los PAS sobre papeletas de tránsito en la MPA.	103



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Fase instructora y sancionadora	34
--	----



LISTA DE ABREVIATURAS

PAS: procedimiento administrativo sancionador

TUO: Texto Único Ordenado

MAPRO: Manual de Procedimientos

LPAG: Ley del Procedimiento Administrativo General

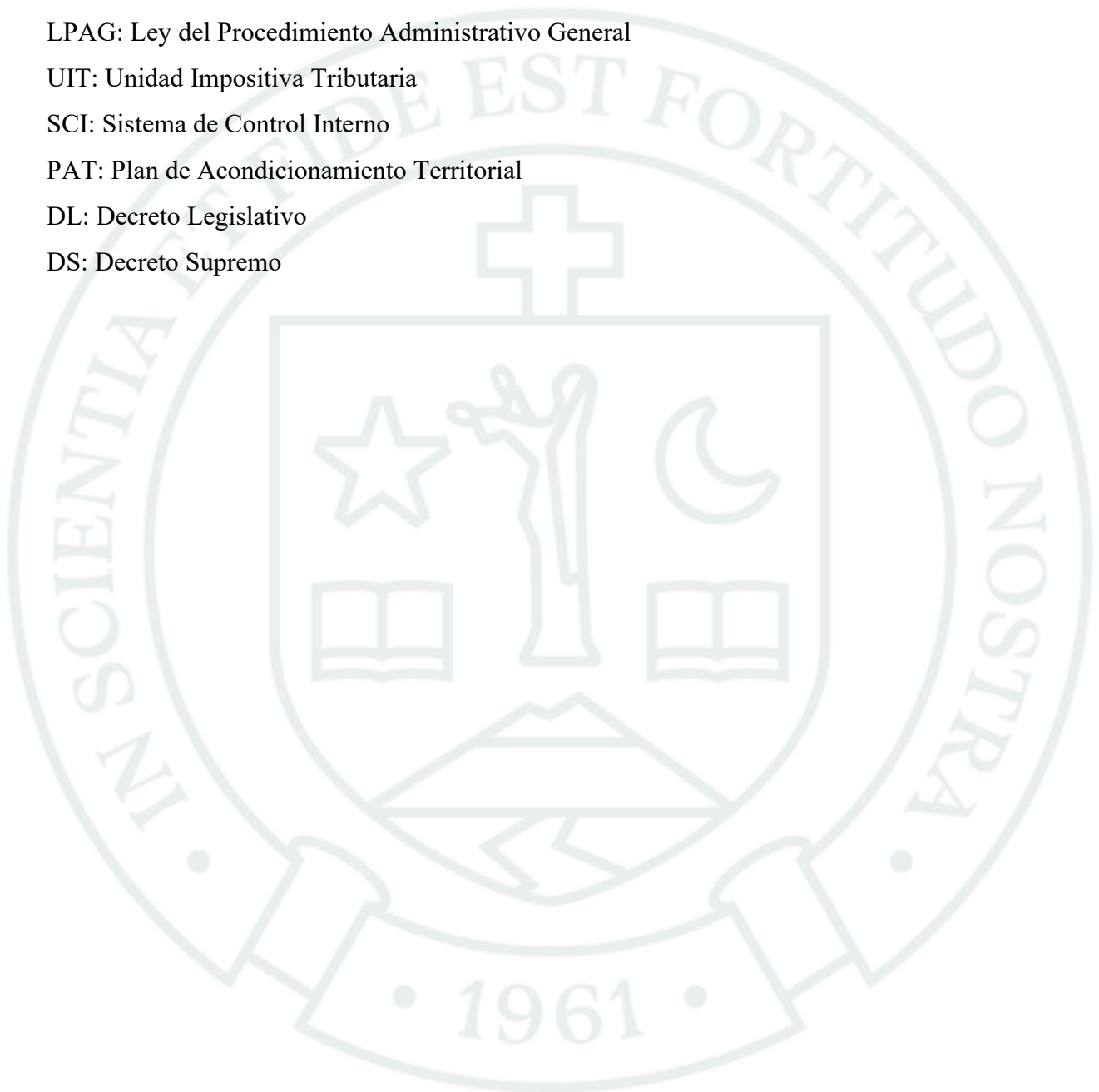
UIT: Unidad Impositiva Tributaria

SCI: Sistema de Control Interno

PAT: Plan de Acondicionamiento Territorial

DL: Decreto Legislativo

DS: Decreto Supremo



INTRODUCCIÓN

En el marco del derecho administrativo, las municipalidades logran ser aquel ente que se encuentra más cerca al ciudadano y cumplen un rol fundamental en la gestión pública local. De acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades, los gobiernos locales gozan de autonomía política, administrativa y económica, lo que les permite ejercer funciones propias orientadas al bienestar de la comunidad y al cumplimiento de las normas legales. Dentro de estas competencias, las municipalidades provinciales tienen una función esencial, la de poder garantizar el orden público en materia de tránsito terrestre, velando por la seguridad y el cumplimiento de las normas viales en su jurisdicción.

Para el cumplimiento de estas funciones, las municipalidades aplican el Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS), regulado por la Ley N.º 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, que establece los principios, etapas y garantías que deben observarse en toda actuación sancionadora del Estado. A través de este procedimiento, las municipalidades sancionan a los ciudadanos que infringen las normas de tránsito y gestionan el cobro de las multas impuestas mediante las denominadas papeletas de infracción. De manera complementaria, el Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por el Decreto Supremo N.º 016-2009-MTC, asigna a las municipalidades provinciales la responsabilidad exclusiva de conocer, tramitar y ejecutar las sanciones derivadas de dichas infracciones dentro de su territorio.

Entre los factores que contribuyen a esta problemática, destaca la ausencia de un Manual de Procedimientos (MAPRO) específico que oriente la tramitación y el cobro de las papeletas de tránsito. Este instrumento de gestión permitiría definir responsabilidades, establecer plazos, estandarizar etapas y fijar mecanismos de control que aseguren el cumplimiento de los procedimientos. Sin un MAPRO, las labores administrativas se desarrollan de manera empírica y desorganizada, dependiendo más de la experiencia del personal que de una estructura técnica. A ello se suma la falta de personal suficiente, la escasa coordinación entre áreas, la carencia de sistemas de seguimiento y la inexistencia de indicadores de eficiencia, todos ellos factores que favorecen la caducidad de los expedientes.

Por ello, a efecto de dar una respuesta a esta problemática, la presente investigación contará con la realización de dos capítulos vitales. En primer lugar, se desarrollará lo concerniente al marco teórico, donde podremos analizar cada punto o concepto ligado a nuestra investigación. Seguidamente, como segundo capítulo, estará enfocado a la aplicación de nuestro instrumento metodológico, referido a unas entrevistas semiestructuradas, donde podremos observar las opiniones de nuestros especialistas. Asimismo, dentro de este capítulo, estará también pensando en la realización de nuestra Discusión de Resultados, donde daremos respuesta a nuestros objetivos. Cerrando con las conclusiones y recomendaciones debidas.

1. Hipótesis

Dado que, el procedimiento administrativo sancionador en general es aplicado para determinar la sanción de papeletas de tránsito; es probable que, la caducidad declarada del procedimiento administrativo sancionador hace que este procedimiento no sea adecuado e imposibilite la determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito en la MPA, siendo necesario un MAPRO.

2. Objetivos

2.1. Objetivo general

Determinar cuáles son los factores que generan la caducidad del procedimiento administrativo sancionador en la determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa.

2.2. Objetivos específicos

- Verificar cuál es el procedimiento actual que sigue la MPA sobre la gestión en el trámite y ejecución de cobro de papeletas de tránsito.
- Analizar las facultades que otorga el Reglamento Nacional de Tránsito a las municipalidades provinciales sobre el cobro de papeletas de tránsito
- Determinar los alcances de un MAPRO y cómo beneficiaría este en la optimización de los procedimientos de gestión en el trámite y ejecución de cobro de papeletas de tránsito en la MPA.
- Establecer las causas por las cuales caducan los procedimientos administrativos sancionadores sobre papeletas de tránsito en la MPA.



CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1. Municipalidad

1.1. Antecedentes

En nuestro ordenamiento jurídico peruano tradicionalmente el modelo de administración pública era centralizado, ya que la toma de decisiones se concentraba en la capital Lima. Esta situación traía ciertos problemas y deficiencias al momento de la administración, porque se presentaba una escasa consideración a los sectores lejanos de la ciudad limeña, los cuales tenían otras culturas, costumbres y una diferencia no solo social, sino económica en comparación con Lima.

En mérito a ello, para abordar esta problemática se optó por delegar competencias y, así, dar autonomía a los diferentes gobiernos regionales y locales. En ese panorama, se tuvo a bien introducir normas que apoyen la figura de una política descentralizada, con funciones de poder establecidas conforme a lo que el Estado peruano tiene y desea brindar a sus ciudadanos, siempre respetando sus derechos fundamentales. La promulgación de las leyes con el objeto de regular el Gobierno y sus alcances ha sido necesaria, para que —en la actualidad— se cuente con una mayor operatividad en los diferentes sectores regionales y locales.

Conforme a la visión que se tiene como Estado, el día 6 de marzo del año 2002 se promulgó la Ley 27680, la cual introdujo cambios significativos al capítulo XIV perteneciente al Título IV de la Constitución. Esta modificación fue clave para establecer los fundamentos conceptuales y estructurales de la descentralización, puesto que con esta se reconoció de manera expresa la importancia de las entidades subnacionales en la administración de nuestro país. Por medio de este cambio, se sentaron las bases para que el Estado pueda replantearse la distribución del poder, privilegiando —de esta manera— la participación y la gestión a nivel local.

En esa línea, con fecha 17 de julio del mismo año se promulgó la Ley 27783, conocida como la Ley de Bases de la Descentralización. Esta operó como un instrumento práctico que definió los principios y los mecanismos necesarios para la transferencia efectiva de competencias concernientes desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales. La ley permitió que se implemente un modelo de administración pública más cercano y sensible a las realidades de cada territorio; permitiendo así que las decisiones y acciones públicas se adaptaran mejor a las necesidades específicas de las comunidades.

Continuando en el campo legislativo, el 16 de noviembre de 2002, la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, precisó un marco legal específico para el funcionamiento y la organización de los gobiernos regionales al sistematizar competencias, funciones y las responsabilidades de estos organismos. Además, se sentaron las bases para tener una gestión descentralizada que resultara eficiente y transparente. Todas las normas desarrolladas en este primer apartado dejaron en evidencia la importancia de tener un marco normativo integral, que regulara de forma coherente la creación, organización, competencias y régimen económico de las municipalidades.

El 27 de mayo del año 2003 se promulgó la Ley 27972, a través de ella se buscó la transformación del Estado peruano; de hecho, con esta norma se iba a descentralizar el poder y la administración pública respecto de los ciudadanos. Este proceso de modernización estructural implicó la revisión y la modificación de diversos instrumentos normativos que, en conjunto, han buscado reorganizar la estructura estatal y fortalecer la autonomía de los gobiernos locales.

En la actualidad, esta ley se ha convertido en la normativa central a fin de fortalecer los gobiernos locales en el Perú, permitiendo así asumir un rol activo, como decisivo en la implementación de políticas públicas y en la gestión del desarrollo en sus respectivas jurisdicciones. Esto permite que la ley en mención se diferencie de las demás, puesto que tiene como enfoque al gobierno local, de manera específica, las municipalidades provinciales como las distritales refiriendo su estructura, las funciones que desempeña cada funcionario y las competencias del mismo; mientras que las otras leyes abordan de manera más genérica los niveles de gobierno, enfocándose en una descentralización generalizada.

1.2. Concepto

Respecto del origen de las municipalidades, estas se constituyen a partir de una demarcación territorial específica, que es aprobada por el Congreso de la República y sus autoridades, como los alcaldes y los regidores, quienes son elegidos mediante voto popular, de acuerdo con la normativa electoral correspondiente, que garantiza la legitimidad democrática de su representación. Por su parte, las municipalidades de centros poblados —que atienden zonas rurales o de menor densidad urbana— son creadas mediante una ordenanza emitida por la municipalidad provincial competente,

asegurando de esa forma la atención de las poblaciones más alejadas o vulnerables del país.

Entonces, las municipalidades no solo cumplen funciones administrativas y de prestación de servicios, sino que también son agentes clave en la promoción del desarrollo territorial, la consolidación de la descentralización y el refuerzo de la institucionalidad democrática a nivel local.

De acuerdo con la postura de Espinoza (2024), estas entidades disfrutan de autonomía política, económica y administrativa respecto a los asuntos que están dentro de su ámbito competencial, lo que significa que pueden ejercer actos de gobierno, administración y gestión interna de manera independiente, aunque siempre bajo el marco del ordenamiento jurídico vigente. Esta autonomía es reconocida por nuestra carta magna, puesto que es fundamental para que las municipalidades puedan ejercer sus funciones con eficiencia, responsabilidad y legitimidad, sin que se presenten injerencias indebidas por parte del gobierno central.

El expresidente Alejandro Toledo, el día 26 de mayo de 2003, promulgó la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27972, la cual entró en vigencia el día 27 de dicha fecha; y buscaba la autonomía de las municipalidades, estableciendo así las competencias, los alcances, las funciones, la organización de los que integraban a la municipalidad; por ello, se tiene como concepto de “municipalidad”, según lo precisado en el artículo I perteneciente al Título Preliminar de la referida ley; donde las municipalidades —también denominadas gobiernos locales— son entidades importantes dentro de la organización territorial del Estado peruano.

Estas desempeñan un rol clave dentro de los órganos de gobierno, puesto que actúan como el canal más inmediato y efectivo de participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, fortaleciendo así la democracia desde el ámbito local y garantizando una conexión directa entre el Estado y la población. En ese marco, las municipalidades tienen la responsabilidad de gestionar —con autonomía— los intereses comunes de sus respectivas comunidades, promoviendo el bienestar colectivo y el desarrollo sostenible de su circunscripción; esta autonomía les permite atender las particularidades de su territorio y responder con mayor eficacia a las necesidades y demandas de sus habitantes.

Según Fernández (2023), lo relevante de una municipalidad es que esta cuenta con autonomía, a nivel administrativo, económico y político; de acuerdo con los intereses de la población a la que representan; puesto que el concepto de municipalidad va arraigado a la representación vecinal que tiene un determinado sector. Entonces, nos referimos aquí a un canal directo de participación donde se promueve el desarrollo sostenible, el ordenamiento territorial y la prestación de los servicios básicos a los ciudadanos.

La municipalidad tiene como objetivo el regular, administrar y promover un desarrollo integral respecto del territorio en el que se encuentra; por lo que, con ella se busca el fortalecimiento de la democracia local, garantizando que los derechos suscritos en nuestra carta magna sean respetados. Asimismo, de esta manera, se promueve el acceso equitativo frente a los servicios públicos y la participación activa por parte de los ciudadanos en asuntos locales; contribuyéndose a ser un país más respetuoso, participativo y equitativo con la diversidad regional. En ese panorama, siempre se han de reconocer las diferencias culturales, sociales y económicas que tiene y caracteriza a cada jurisdicción; alcanzando con ello que se dé un crecimiento sostenible, pensado en la población y siendo consciente de sus verdaderas necesidades.

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017), la municipalidad se constituye de acuerdo con una demarcación territorial, que debe ser aprobada por una ley emitida por el Congreso de la República, a iniciativa del Poder Ejecutivo. Las autoridades principales de estos gobiernos son elegidas por voto popular, conforme a lo establecido en la legislación electoral vigente; por su parte, los municipios de centros poblados se crean mediante ordenanza emitida por la municipalidad provincial correspondiente. Por ello, los gobiernos locales se fundamentan en tres componentes esenciales: el territorio, la población y la organización. Estos elementos constituyen un soporte estructural que permite a las municipalidades funcionar como instituciones clave para el desarrollo local y la defensa de los intereses compartidos de sus habitantes.

- En primer término, el territorio se define como el espacio geográfico que se encuentra delimitado, en el cual una municipalidad ejerce su autoridad política y administrativa; su configuración está determinada legalmente mediante actos de demarcación aprobados por el Congreso, a propuesta del Ejecutivo; este ámbito territorial no solo es el lugar donde se realizan las actividades de la comunidad, sino también el espacio en el que el

gobierno local desarrolla funciones de planificación urbana o rural, ejecución de infraestructura, prestación de servicios públicos y aplicación de políticas ambientales.

- En segundo lugar, la población representa la dimensión social del gobierno local, compuesta por los ciudadanos que residen de forma continua dentro del área de competencia municipal; sin embargo, no solo son receptores de los servicios municipales, sino también actores fundamentales en la gestión pública. Y ello se da mediante su participación activa en mecanismos como; el presupuesto participativo, las audiencias públicas, los cabildos abiertos y la elección directa de autoridades; por lo que, este elemento otorga legitimidad a las decisiones municipales, al expresar su voluntad por medio del voto.

- Por último, la organización se refiere a la estructura institucional que permite operar al gobierno local de manera efectiva; lo que comprende tanto los órganos de representación política, como el alcalde y el concejo municipal; como las dependencias administrativas, las gerencias, las oficinas, unidades orgánicas, entre otras; que se articulan según lo establecido en su reglamento interno.

Dicha estructura posibilita la implementación de políticas públicas, la administración de recursos, el control normativo y la coordinación con otros niveles de gobierno, dado que una organización bien estructurada debe ser eficiente, participativa, transparente y orientada a resultados para responder a las necesidades del territorio. Estos tres pilares —territorio, población y organización— están interrelacionados y funcionan de manera coordinada en el contexto de la gobernanza local, puesto que la articulación adecuada entre ellos resulta clave para que los gobiernos locales puedan cumplir con sus responsabilidades eficazmente y contribuyan al proceso de descentralización del Estado peruano.

Según Huamán (2019), esta entidad de gobierno local, está dotada de personalidad jurídica de derecho público y posee una capacidad plena legal para cumplir con sus fines institucionales; entre estos, destaca la promoción del desarrollo integral, equitativo, armónico y sostenible dentro de su jurisdicción, priorizando políticas públicas inclusivas que fortalezcan los servicios básicos, impulsen la inversión pública y fomenten la implicación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

En este contexto, la municipalidad es una entidad gubernamental perteneciente a nuestra distribución territorial del estado, cuya existencia es fundamentada por su delimitación territorial, la cual fue establecida por ley; por su legitimidad, la cual se sustenta en la elección popular por parte de la población al momento de elegir a sus representantes dentro del municipio; por su naturaleza, la cual consiste en ser un órgano autónomo, con poder de decisión reconocido constitucionalmente frente a lo referente de su jurisdicción; por lo que, ejerce actos de gestión, administración y gobierno a favor de la sociedad.

Tiene como objetivo, el buscar la democracia a nivel local administrando y promoviendo el desarrollo total de su territorio, ya que, al contar con un espacio geográfico, con un grupo de personas que están juntas en ese espacio, y con una organización; se permite a la municipalidad poder ejercer su poder siendo consciente de estos elementos para que su gestión sea más óptima, respetando y salvaguardando los derechos de los pobladores y los intereses de la localidad en sí.

1.3. Tipos

La Ley 27972 contempla la existencia de municipalidades de centros poblados, que son constituidas mediante ordenanza de la municipalidad correspondiente; estas entidades tienen por finalidad representar a comunidades rurales o urbanas que, por su dispersión geográfica o lejanía de los centros administrativos, requieren una forma de gobierno local más accesible. Para su creación, es importante cumplir con los requisitos estipulados por ley, tales como una cantidad mínima de población, la existencia de servicios básicos y la viabilidad económica para su funcionamiento autónomo.

De acuerdo con lo precisado en el artículo 2 de la referida ley, las municipalidades en el Perú se dividen en dos tipos; unas son municipalidades provinciales y las otras son municipalidades distritales; conforme con la división político-administrativa del territorio nacional; esta categorización a la cual se refiere el mencionado artículo, tiene como objetivo principal asegurar una adecuada descentralización del poder público, permitiendo una organización más eficiente del gobierno local.

Con esta estructura, se facilita la atención directa a las necesidades de la gente en cada jurisdicción, impulsando una gestión pública más cercana y efectiva; por otro lado, la ley también establece la existencia de municipalidades sujetas a un régimen

especial, las cuales obedecen a condiciones particulares que requieren un tratamiento normativo diferenciado; entre estas se encuentran:

- En primer lugar, las municipalidades de frontera, cuya ubicación estratégica en zonas limítrofes del país exige una atención especializada, especialmente en materia de seguridad, desarrollo económico y administración territorial.
- En segundo lugar, se reconoce el carácter especial de la Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual, debido a su condición de capital del país y a su elevada concentración poblacional y económica, posee competencias metropolitanas diferenciadas de las asignadas a los gobiernos locales comunes.

Por lo que, el marco normativo vigente en el Perú establece una estructura municipal flexible y adaptada a las distintas realidades del país; esta diferenciación entre municipalidades provinciales, distritales, de régimen especial y de centros poblados permite garantizar una gestión pública eficiente, descentralizada y de acuerdo con las necesidades particulares de cada comunidad.

Según lo precisado en el artículo 3 de la Ley 27972, las municipalidades se clasifican según su jurisdicción territorial y si se encuentran o no bajo un régimen especial; por ello, del referido artículo se desprenden las siguientes clasificaciones.

- En lo que respecta a la jurisdicción, se distinguen tres tipos;
 - En primer lugar, la municipalidad provincial, la cual ejerce autoridad sobre todo el territorio de la provincia, incluyendo el distrito del cercado.
 - En segundo lugar, la municipalidad distrital, cuya competencia se limita exclusivamente al ámbito del distrito correspondiente.
 - Finalmente, la municipalidad de centro poblado, cuyo ámbito de actuación es determinado por el concejo provincial respectivo, a partir de la propuesta del concejo distrital.
- Por otro lado, en cuanto a los regímenes especiales, existen dos categorías importantes;
 - Por un lado, la Municipalidad Metropolitana de Lima, que se rige por un régimen especial establecido por la Ley Orgánica de Municipalidades, dada su condición de capital del país y su carácter metropolitano

- Por otro lado, las municipalidades de frontera, que funcionan en capitales de provincia y distritos ubicados en zonas limítrofes del territorio nacional, y que requieren un tratamiento diferenciado debido a su relevancia geoestratégica.

1.4. Organización y funciones

Según el artículo 4 de la mencionada ley, se precisa que, los gobiernos locales están integrados principalmente por las municipalidades provinciales y distritales, las cuales actúan como entidades básicas de la administración pública en sus respectivas jurisdicciones; estas municipalidades son reconocidas como órganos de gobierno local, dotadas de autonomía política, económica y administrativa, conforme a lo establecido en la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades. La estructura organizativa de las municipalidades se divide en dos órganos fundamentales; el concejo municipal y la alcaldía.

Según el artículo 5 de la Ley 27972 se dispone que, tanto a nivel provincial como distrital, se encuentra constituido por el alcalde y el número de regidores que determine el Jurado Nacional de Elecciones, conforme a lo dispuesto por la Ley de Elecciones Municipales; pero, este número puede fluctuar según diversos factores como la población electoral y la circunscripción territorial correspondiente; en el caso específico de los centros poblados, sus concejos municipales están conformados de manera uniforme por un alcalde y cinco regidores, quienes son elegidos por los ciudadanos del centro poblado a través de procesos establecidos por la normativa electoral vigente.

Por lo señalado, en principio podemos determinar que, conforme a Laboa (2003) un concejo municipal, debe ser entendido como aquel órgano representativo del municipio, se encarga de adoptar las decisiones sobre aquellos temas que afectan peculiarmente la estructura del gobierno local, es decir, se entiende que el concejo municipal cumple un rol activo dentro de la construcción de un gobierno participativo y descentralizado. Gómez (2010) desarrolla la idea que el concejo municipal garantiza y promueve la participación activa de la comunidad en los procesos de decisión y gestión pública, un papel fundamental a fin de lograr una gobernanza efectiva y responsable.

Según Salas (2013), el concejo municipal cumple una doble función fundamental dentro del gobierno local. Por un lado, ejerce funciones normativas, emitiendo ordenanzas y acuerdos que regulan la vida local; y, por otro, tiene una función fiscalizadora, a través de la cual supervisa y controla la gestión administrativa del alcalde, garantizando que esta se desarrolle en conformidad con la legalidad y en beneficio de la comunidad. Así parafraseando a García-Villegas (2001) señalaba que el gobierno cumple efectivamente una doble función, una política relacionada con la representación de los intereses y otra que lo equipara con la fiscalizadora, que sería la administrativa, encargada propiamente de la gestión de recursos públicos locales.

De lo señalado en el párrafo anterior, se puede desprender que este organismo no solo tiene una función legisladora, sino también una función supervisora, donde ejerce el control político interno, para prevenir posibles abusos de poder en los gobiernos locales; por lo que la fiscalización es necesaria para evitar o reducir el riesgo de que el alcalde pueda cometer abusos o estar inmerso en asuntos de corrupción.

El concejo municipal, como órgano colegiado del gobierno local, desempeña un conjunto de funciones fundamentales para la administración y desarrollo del municipio; por ello, en el artículo 9 del subcapítulo 1, de la ley 27972, se encuentra, entre sus principales funciones:

- La aprobación de los Planes de Desarrollo Municipal Concertados y del Presupuesto Participativo, los cuales orientan las acciones estratégicas del gobierno local en coordinación con la población.
- Le corresponde supervisar, aprobar y realizar el seguimiento del Plan de Desarrollo Institucional y del programa de inversiones municipales, garantizando su coherencia con los planes concertados previamente aprobados.
- Tiene la facultad de establecer el régimen interno de organización y funcionamiento del gobierno local, así como aprobar el PAT a nivel provincial, que define áreas urbanas, de expansión, agrícolas, de conservación ambiental y de riesgo natural.

- Le compete sancionar diversos planes específicos como el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación, el Plan de Asentamientos Humanos, entre otros, todos ellos sustentados en el Plan de Acondicionamiento Territorial.

- Debe aprobar el Plan de Desarrollo de Capacidades para fortalecer las competencias institucionales y comunitarias, así como el sistema de gestión ambiental local y sus respectivos instrumentos, en armonía con los sistemas nacional y regional.

- En materia normativa, el concejo puede aprobar, modificar o derogar ordenanzas, así como anular acuerdos municipales,

- Puede ejercer la potestad tributaria dentro del marco legal, mediante la creación, modificación o eliminación de contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos.

- Puede declarar la vacancia o suspensión del alcalde o regidores cuando se presenten las causas legales correspondientes.

- Puede autorizar viajes al extranjero del alcalde, regidores, gerente municipal u otros funcionarios, siempre que se realicen por razones de servicio o representación oficial.

- Le compete aprobar el reglamento interno del concejo mediante ordenanza, presentar proyectos de ley ante el Congreso en temas de su competencia, fomentar normas que aseguren la participación activa vecinal.

- Puede conformar comisiones ordinarias y especiales dedicadas al estudio, dictamen o fiscalización de asuntos específicos, conforme a su reglamento.

1.5. La Alcaldía

Según el artículo 6 del título II, de la Ley 27972 se establece que, la alcaldía constituye el órgano ejecutivo dentro de la estructura del gobierno local; puesto que el alcalde, en su calidad de titular de dicho órgano, actúa como representante legal de la municipalidad y ejerce la función de máxima autoridad administrativa, siendo responsable de dirigir, coordinar y supervisar la gestión municipal en su conjunto.

Según Montecinos (2014), el alcalde tiene una influencia significativa en la determinación del grado de intensidad —ya sea esta alta o baja— con el que se implementan los espacios de participación ciudadana en el marco de un presupuesto participativo; a diferencia del concejo municipal, quien ostenta un rol relevante y que en la práctica su participación es considerada secundaria y escasamente reconocida por la ciudadanía.

De lo señalado en el párrafo anterior se puede desprender, que esta configuración institucional propicia una concentración del proceso participativo en la figura del alcalde, fenómeno que se manifiesta de manera consistente en diversos países y que evidencia una “alcaldización” del presupuesto participativo, situando al denominado “alcalde” como el actor central en el desarrollo y conducción del mismo.

Según el artículo 21 de la ley 27972, primer párrafo del punto a desarrollar se desprende, que sus funciones son ejercidas a tiempo completo ya sea de un alcalde provincial o de un alcalde distrital, y por ello percibe una remuneración mensual de acuerdo con lo establecido por el concejo municipal, el cual debe emitirse durante el primer trimestre del primer año de gestión. Además, que dicha remuneración es determinada de manera discrecional, tomando en consideración la capacidad económica real y verificable del gobierno local, así como mediante previa evaluación presupuestal correspondiente.

1.6. Importancia

La antigua ley, la cual actualmente se encuentra derogada, Ley 23853, resultaba insuficiente para abordar los nuevos desafíos y competencias que se asignaban a los gobiernos locales; por lo que, por la necesidad de contar con una Ley Orgánica de Municipalidades que se encuentre actualizada, acorde a la realidad nacional, el contexto de las reformas constitucionales y legales orientadas a la descentralización del Estado peruano, se promulgó el 27 de mayo de 2003, la Ley 27972. La referida ley, tuvo el objetivo de establecer un marco legal que potencie la autonomía de los municipios y mejore la gestión local de acuerdo con las políticas de descentralización y participación ciudadana; por ello, según su artículo IV, de la mencionada ley, los gobiernos locales actúan como representantes de la comunidad vecinal, fomentando la correcta provisión de los servicios públicos en el ámbito local y promoviendo el desarrollo integral, sostenible y equilibrado dentro de su jurisdicción.

Las municipalidades desempeñan un papel importante en la estructura del Estado peruano, dado que institucionalizan la participación ciudadana y gestionan los asuntos públicos locales con autonomía; por lo que, su existencia permite una administración más cercana a la población, facilitando la atención de las necesidades específicas de cada comunidad y promoviendo el desarrollo local. Además, estos órganos de gobierno local, ayudan a fortalecer la democracia, puesto que se tratan de espacios donde los ciudadanos pueden involucrarse directamente en la toma de decisiones que afectan su entorno, se permite que las decisiones tomadas sean a favor de los intereses generales y no de intereses particulares.

Según Salas (2013), es importante contar con una estructura organizacional sólida, una infraestructura informática diversificada, una gestión transparente, personal debidamente capacitado, ingresos propios suficientes, gastos operativos proporcionales y una implementación efectiva de instrumentos de gestión. Estos son factores clave para la mejora de la ejecución presupuestaria en las municipalidades ya que constituyen un marco integral orientado a la optimización de prácticas financieras, aseguran una asignación eficiente de los recursos públicos y fomentan el desarrollo colectivo como el bienestar de la comunidad.

En ese contexto, la relevancia de la municipalidad radica en la competencia para administrar de manera idónea los recursos que tiene el estado y con estos, poder impulsar el progreso de su localidad; por lo que, tener una organización estructural sólida, contribuye a generar una satisfacción pública, respecto de los probadores que pertenecen y habitan territorialmente a la jurisdicción de cada municipalidad. Lo cual posiciona a la municipalidad como un eje crucial para el desarrollo local, apoyando así la idea de la descentralización de poderes, el cual ha traído un gran avance y progreso respecto de la eficiencia administrativa, la calidad de los servicios, el fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

En conclusión, podemos señalar que la importancia fundamental de los gobiernos locales tanto dentro del sistema político y administrativo de cualquier país; ya que no solo son fundamentales para la gestión de asuntos públicos a nivel local, sino que a su vez fortalece la democracia, la descentralización del poder, siendo que de esta manera distribuyen su responsabilidad entre los distintos niveles, evadiendo de esta manera el monopolio jerárquico, bienestar de las comunidades ya que permite que los gobiernos locales se encuentren más cerca de los ciudadanos que cualquier otro nivel

propio de gobierno y por ultimo son importantes porque tienen la responsabilidad de administrar y ofrecer servicios públicos esenciales; siendo de esta manera los gobiernos locales se adaptan a las condiciones particulares de cada pueblo o ciudadanía.

2. Procedimiento administrativo general

2.1. Concepto

El día 11 de abril de 2001 se publicó la Ley 27444, esta norma se encarga de regular de manera general, los procedimientos administrativos que se llevan a cabo en los diferentes organismos; por lo que, contiene de manera específica y desarrollada, los principios rectores que rigen el desarrollo de un proceso.

Dentro del art. 29 de la mencionada ley, es el concepto que se tiene de procedimiento administrativo general, entendiéndolo como aquel conjunto de actos y diligencias que son tramitados dentro de la administración y que de cierto modo surten efectos jurídicos individuales sobre los intereses de los administrados. Siendo considerado por muchos, como la esencia práctica del derecho administrativo. Este proceso, regulado por normas jurídicas; es el fundamento que establece los pasos a seguir para cualquier procedimiento que el administrado, desee realizar conforme a ley, así como las garantías de los interesados y el plazo respectivo a seguir.

Bajo dicho contexto, se tiene lo establecido en el artículo IV del Título Preliminar, donde se precisan los principios que rigen el procedimiento administrativo ordinario; por lo que, el inciso 1, literal 1.2, reconoce expresamente el principio del debido procedimiento, el cual garantiza a los administrados el respeto de una serie de derechos esenciales durante el desarrollo de cualquier procedimiento administrativo.

2.2. Principios

En este procedimiento general es importante, que se tenga una buena administración ya que se encuentra vinculada a proteger el interés público y; por lo tanto, debe de cumplir con criterios que ayuden a llevar a cabo un adecuado procedimiento, respetando los derechos fundamentales de los sujetos intervinientes en este procedimiento administrativo. Concordando con la idea de Alejos (2020), tener una buena administración corresponde a ser una obligación de los poderes públicos, ya que busca fomentar y promover la dignidad humana; garantizando así que los procedimientos sean transparentes, claros, adecuados y justos para el administrado.

2.2.1. Criterio de Celeridad

El artículo IV, inciso 1, literal 1.9 del Título Preliminar de la Ley 27444, consagra el principio de celeridad, el cual establece que todos los intervinientes en un procedimiento administrativo deben abstenerse de realizar actos que entorpezcan su desarrollo regular, procurando así que el trámite se lleve a cabo con la mayor diligencia posible y se alcance una decisión dentro de un plazo razonable; no obstante, este principio no autoriza a la autoridad administrativa a omitir las garantías del debido procedimiento ni a transgredir el marco legal vigente.

Según Del Risco (2018), es importante precisar que actuar con celeridad no significa dejar de observar los elementos esenciales del debido procedimiento durante la tramitación o resolución de un expediente; por el contrario, al estar estrechamente relacionado con el principio del debido procedimiento, el principio de celeridad busca únicamente que los procedimientos se resuelvan de forma eficiente, garantizando la protección de derechos, pero en el menor tiempo posible.

Por ello, la autoridad competente debe conducir sus actuaciones de manera que generan dinamismo al procedimiento bajo su responsabilidad, evitando que este se vea afectado por situaciones que puedan entorpecer su desarrollo o por diligencias innecesarias que solo generan retrasos en su resolución; por lo que su objetivo es garantizar que la decisión final se emita dentro de un plazo razonable. Este principio se vincula estrechamente con el derecho al plazo razonable, considerado un componente esencial tanto del debido procedimiento como del derecho al debido proceso; asimismo, se relaciona con el principio de economía procesal, en la medida en que promueve el uso eficiente de los recursos públicos, optimizando dinero, tiempo y esfuerzo en la tramitación de los procedimientos a cargo de la entidad.

2.2.2. Criterio de Eficacia

Este principio por su naturaleza, se relaciona con otros principios, como lo son el de predictibilidad, uniformidad, simplicidad y celeridad ya que hace énfasis en los resultados que son alcanzados por la administración pública; puesto que, si se logran los resultados planeados se considera que el procedimiento fue realizado de manera eficaz.

Bajo la idea de Guzmán (2005), todo procedimiento en el ámbito administrativo busca evitar que se dilate un proceso de manera indebida; por lo que,

las autoridades en este criterio, busca que los procedimientos alcancen su fin y evitan que se presenten decisiones dilatorias o inhibitorias ya que la meta es cumplir con sanear, de presentarse irregularidades durante este proceso; y con ello asegurar la efectividad.

De acuerdo con el inciso 1 del numeral 10 perteneciente al artículo IV de la mencionada ley, se precisa que las partes intervinientes en este procedimiento tienen que cumplir con el fin del acto sobre cualquier situación de formalismo que no atente contra la validez; además que se busca en este criterio, que no se reduzcan las garantías ya que con ello, se ocasiona así algún tipo de atentado en contra de los administrados, los cuales deberían de ser salvaguardados durante el desarrollo de este procedimiento administrativo.

De acuerdo con el respeto por los derechos constitucionales en otros países como Costa Rica, mediante el Expediente 12-015720-0007-CO, su tribunal constitucional tiene a estos principios como parte de los criterios que apoyan a desarrollar una buena gestión, por parte de los servicios estatales, dado que para cumplir adecuadamente con la función administrativa se debe de tener la simplicidad, la eficiencia, la celeridad y la eficacia. Estos son principios importantes que ayudan a direccionar y orientar a los entes administrativos, a llevar de forma idónea los procedimientos en ese ámbito, ya que apoyarán a que se siga promoviendo, respetando y salvaguardando los derechos inherentes de cada administrado.

En nuestro ordenamiento jurídico el Tribunal precisa en el Expediente Exp. 04925-2017-PA/TC, que siempre se debe de invocar el respeto por los principios y por los derechos que comúnmente son aplicados en el ámbito administrativo; ya que ello forma parte del derecho, que tiene cada individuo a tener un debido procedimiento en el área administrativa. Por lo que, en nuestro país el procedimiento en ámbito administrativo, tiene que realizarse respetando los derechos que hagan justo, transparente y motivado un caso y su resolución; para que este sea considerado conforme a nuestra constitución.

2.3. Función del Estado

Dentro del art. 44 de la Constitución Política del Estado, señala los deberes del mismo, del cual se desprenden sus funciones; siendo que no solo impone normas, sino que también tiene el deber de hacerlas cumplir; por lo que, esa facultad de sancionar, forma parte del poder punitivo del Estado, se manifiesta en el ámbito administrativo a través de la potestad sancionadora de la administración pública. Es decir, cuando una persona infringe

una norma administrativa, es la propia administración —y no necesariamente un juez— quien tiene la responsabilidad de investigar, resolver y, de ser el caso, imponer una sanción, pero este poder no se puede ejercer de manera arbitraria, ni es absoluto.

La Administración, dentro de los límites de su competencia está obligada a actuar, y debe resolver los procedimientos dentro de un plazo razonable; por lo que, más allá de aplicar la ley al pie de la letra, también tiene a su disposición principios jurídicos, precedentes administrativos y otras fuentes del procedimiento administrativo, que no son simples adornos legales, sino herramientas reales para tomar decisiones justas, razonables y predecibles. Así, la correcta aplicación de estos elementos contribuye a que los ciudadanos no solo sean sancionados con base en normas claras, sino que además puedan confiar en que la autoridad actuará con transparencia, respeto al debido procedimiento y sin arbitrariedades; en ello consiste el derecho administrativo sancionador: de equilibrar el poder del Estado con la protección de los derechos del administrado, garantizando seguridad jurídica y una gestión pública eficiente.

Parafraseando a Morón (2011), la Administración Pública no actúa en el vacío ni con poder ilimitado, sino que su actuación está sujeta a reglas y límites, y uno de los más importantes son los principios administrativos; los cuales no son simples declaraciones abstractas, sino verdaderos pilares que sostienen una gestión pública justa y razonable. Estos principios cumplen un rol crucial. Por un lado, establecen el marco dentro del cual deben comportarse tanto la propia administración como los ciudadanos que interactúan con ella durante un procedimiento; y por otro lado, funcionan como una brújula que orienta a la autoridad cuando tiene que interpretar una norma o tomar decisiones en casos donde la ley no es del todo clara; es decir, que los principios no solo llenan vacíos normativos, sino que también evitan arbitrariedades y garantizan que la discrecionalidad no se convierta en abuso de poder.

El precedente administrativo encuentra su sustento en el principio de igualdad y no discriminación, por lo que la administración debe otorgar el mismo trato a quienes se encuentren en situaciones similares, incluso cuando actúe en el marco de su discrecionalidad; con ello se busca evitar arbitrariedades y asegurar que el poder público actúe bajo criterios razonables y consistentes. Por ello, el precedente administrativo cumple un rol vital en el procedimiento; brindando seguridad jurídica, ya que permite anticipar cómo actuará la administración en casos futuros comparables, fomentando la eficiencia y la economía procedimental.

De esta manera, se evita que cada caso deba resolverse desde cero, promoviendo así criterios estables que reducen la carga administrativa; y previniendo la arbitrariedad, pues obliga a la administración a aplicar la ley de manera uniforme, respetando el principio de igualdad ante la norma. Por lo que, tanto los principios como los precedentes no son simples elementos auxiliares del derecho administrativo, sino que estos constituyen, verdaderas herramientas de control y garantía frente al ejercicio del poder estatal ya que su aplicación adecuada es crucial para salvaguardar los derechos de los administrados y para consolidar una administración pública más justa, coherente y confiable.

2.4. Procedimiento Administrativo Sancionador

En nuestro ordenamiento jurídico, para hablar de Procedimiento Administrativo Sancionador, en adelante PAS, primero se debe tomar en cuenta la potestad sancionadora, dada principalmente a la administración regulada fundamentalmente dentro del Capítulo III del título IV del TUO de la Ley 27444, donde reconoce la potestad de sancionar que posee la administración, el cual emana de su función como ente responsable de un determinado espacio territorial de la nación. Por ende, siguiendo la línea de Pérez, Carpio, Vignolo, Flores, Deza y Valencia (2017); este procedimiento se encarga de determinar la existencia de una responsabilidad administrativa, es decir, que ello conllevará a la comisión de una infracción y con ello la aplicación de una sanción.

Por lo tanto, el PAS constituye a ser el camino legal que siguen las autoridades competentes cuando necesitan investigar, evaluar y, de ser necesario, sancionar a individuos que han incumplido normas administrativas; por lo que, su propósito no es simplemente castigar, sino asegurar que todo el procedimiento sea legal, transparente y justo, protegiendo tanto el interés público como los derechos de los ciudadanos involucrados. De ahí su importancia, la cual es garantizar que la actuación de la administración se lleve de manera ordenada y orientada, respetando las garantías y procedimientos respectivos.

Por lo que, este procedimiento se basa en principios fundamentales que buscan que la actuación del Estado sea de forma justa y respetuosa frente a los derechos de las personas; por ello, uno de los pilares es:

- El principio de legalidad, el cual exige que ninguna sanción pueda imponerse si no está previamente establecida en una norma, lo cual evita que las autoridades actúen de forma arbitraria.

- El principio del debido procedimiento, el cual garantiza al administrado el derecho a ser informado, a presentar sus descargos y a ofrecer pruebas dentro del procedimiento, asegurando así una defensa adecuada.

- El principio de tipicidad, el cual es clave, pues se requiere que las conductas consideradas infracciones estén claramente descritas en las normas, evitando sanciones por hechos no contemplados como infractores.

- El principio de razonabilidad, el cual busca que las sanciones guarden una proporción justa con la gravedad de la falta cometida, protegiendo al ciudadano de castigos excesivos.

- El principio de irretroactividad, que impide aplicar normas sancionadoras más severas a hechos ocurridos antes de su entrada en vigencia.

- El principio de presunción de licitud, que establece que las actuaciones de los ciudadanos deben considerarse válidas y conforme a derecho, salvo que se pruebe lo contrario con evidencias objetivas.

Según Fernández (2023), el PAS se divide en varias etapas bien definidas, todo empieza con la etapa de inicio, que puede ser promovida por la propia administración o por una denuncia externa ante la sospecha de una infracción; luego viene la investigación preliminar, donde se recopilan pruebas que permitan determinar si en efecto se cometió una falta. Una vez reunida esta información, se pasa a la notificación de cargos, donde se informa formalmente al presunto infractor sobre los hechos que se le atribuyen y se le da la oportunidad de defenderse; y en la siguiente fase, la evaluación de pruebas, la autoridad analiza cuidadosamente los argumentos y evidencias presentadas, valorando su validez y relevancia.

Por ello, con base en esta evaluación, se emite una resolución motivada, que puede concluir con una sanción o con el archivo del caso si no se acredita la infracción; asimismo este procedimiento contempla la posibilidad de impugnación, es decir, que el administrado pueda presentar recursos administrativos para cuestionar la decisión tomada, garantizando así su derecho a una revisión por una instancia superior dentro de la misma administración.

2.4.1. De Oficio

Según lo establecido en la ley, el PAS debe iniciarse de oficio, y esto se debe a que la administración pública tiene la potestad exclusiva de sancionar a quienes incumplen las normas legales. Esta facultad se ejerce como parte de su función principal: asegurar el respeto al marco jurídico vigente y prevenir futuras infracciones a través de la aplicación de sanciones.

Según Fernández (2023), el inicio del procedimiento sancionador no depende necesariamente de una denuncia previa, ya que puede activarse por iniciativa del propio funcionario, por solicitud motivada de otra entidad pública, o incluso a partir de una denuncia presentada por un tercero. Por lo que, en este último caso, basta con que la persona denuncie un hecho que infrinja el ordenamiento jurídico, dado que no es necesario que demuestre haber sido directamente afectada, y su rol en el procedimiento no implica que se convierta en parte del mismo.

Para que se pueda dar inicio a un PAS, es necesario que se cumplan ciertos requisitos y formalidades, lo cual implica que primero, se haya llevado a cabo un procedimiento de fiscalización, mediante el cual el órgano competente evalúe si el administrado ha incumplido alguna obligación; y solo si se confirma esta infracción, se puede recomendar y dar paso al inicio del procedimiento sancionador. Por ello, la competencia para iniciar un PAS depende tanto de lo que establece la ley como de los antecedentes del caso concreto; por lo que, no puede comenzarse sin una evaluación previa realizada por la autoridad correspondiente.

2.4.2. De parte

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 115 de la LPAG, cualquier persona tiene la posibilidad de iniciar un procedimiento administrativo en cualquier entidad del Estado; y esta facultad está vinculada al conocido derecho de petición, que reconoce a los ciudadanos la posibilidad de comunicarse formalmente con la administración.

En ese sentido, Fernández (2023) conforme a su idea destacó la importancia de este derecho, ya que no solo permite a los administrados presentar sus solicitudes o reclamos, sino que también obliga a los funcionarios públicos a recibirlos y atenderlos; por lo que, este aspecto resulta fundamental dentro de un procedimiento sancionador, pues asegura que el ciudadano tenga un espacio de participación activa y que sus derechos sean respetados desde el primer momento del procedimiento.

3. Caducidad en el procedimiento administrativo sancionador

3.1. Concepto

Bajo la premisa Del Risco (2018), la figura de la caducidad administrativa es un mecanismo legal autónomo que permite dar por terminado un procedimiento administrativo cuando no se ha actuado dentro del plazo establecido por ley; siendo que, esta caducidad puede aplicarse tanto en procedimientos iniciados por la propia administración pública como en aquellos solicitados por los ciudadanos, donde la autoridad competente decidió cerrar el caso antes de emitir una resolución de fondo, simplemente porque no se cumplió con los tiempos previstos para continuar con el trámite.

Esta figura en el procedimiento sancionador ha sido incorporada recientemente en el ordenamiento peruano, específicamente a través de las reformas dadas por el DL 1272 a fines del año 2016, y posteriormente precisada mediante el DL 1452; esta institución, ahora regulada de forma general en la LPAG, establece un límite temporal dentro del cual la administración debe culminar el procedimiento sancionador; sin embargo, de no emitirse una resolución final dentro del plazo previsto, el procedimiento se archiva automáticamente.

Su incorporación intentaba ser la respuesta a la necesidad de corregir la prolongación indebida de procedimientos sancionadores, que generaba una carga injustificada para los ciudadanos imputados, afectando su seguridad jurídica y sometiendo a estos a una incertidumbre prolongada; por lo que, se incorporó a la caducidad en nuestro ordenamiento con el fin de mejorar el sistema respecto del tiempo en la tramitación.

Esta figura jurídica cumple una doble función; por un lado, constituye una garantía para el administrado, quien puede prever la duración del procedimiento sancionador; y por otro, impone a la administración pública una obligación de actuar dentro de un tiempo razonable, promoviendo una gestión eficiente de los recursos públicos. Así, el fundamento de esta institución se encuentra en los principios de seguridad jurídica y en el derecho al plazo razonable, ambos reconocidos por la doctrina nacional como pilares esenciales del procedimiento sancionador; sin embargo, pese a su consagración normativa, su aplicación práctica ha generado diferentes interpretaciones por parte de las entidades públicas, algunas de las cuales se han alejado

de su finalidad, lo que ha motivado un debate doctrinal y jurisprudencial sobre sus alcances y correcta aplicación.

Tomando la postura Del Risco (2018), esta figura se clasifica en tres tipos, cada uno con características propias y aplicable a situaciones distintas;

- Caducidad-carga, este tipo ocurre cuando una persona tiene un plazo para ejercer un derecho dentro de una relación administrativa y, simplemente, lo deja pasar; por lo que, al no actuar dentro de ese tiempo, pierde automáticamente la posibilidad de hacerlo. Aquí el tiempo no es solo un dato, sino un límite real puesto que, si no usas tu derecho a tiempo, lo pierdes; por lo que, de esta forma se busca dar certeza y evitar que los procedimientos sancionadores queden abiertos de manera indefinida.

- Caducidad-perención, esta es la forma más conocida ya que sucede cuando un procedimiento administrativo se queda estancado; y cuando ni el ciudadano, ni la entidad hacen algo. En esos casos, la autoridad puede dar por terminado el procedimiento antes de emitir una resolución final, la cual puede adoptarse por iniciativa de la propia entidad o a pedido de alguna de las partes.

- Caducidad-sanción, esta es un poco distinta a las mencionadas anteriormente ya que ya no se habla del paso del tiempo, ni de un procedimiento paralizado, sino de una conducta indebida del administrado; por lo que, se presenta cuando alguien tiene un permiso, concesión o autorización para operar, pero incumple las condiciones que se le impusieron. Por ejemplo, en una concesión de obra pública, si la empresa no cumple con lo pactado, la entidad puede declarar la caducidad como sanción; por lo que, en este caso, la caducidad no responde a la inacción, sino a una falta concreta que afecta el interés público.

3.2. Características

La caducidad administrativa es un concepto central en el derecho administrativo, cuyo objetivo es poner fin a situaciones jurídicas que se alargan más de lo necesario; y ocurre por la inacción de las partes involucradas o por el incumplimiento de las obligaciones legales; además esta figura jurídica regula no solo la extinción de procedimientos, sino también establece un límite temporal para el ejercicio de derechos, evitando que los trámites se prolonguen de forma indefinida. Así como lo

estableció la Sentencia emitida por el tribunal Constitucional en su Expediente N.º 00962-2021-PA/TC, donde advierte la existencia de dos características o supuestos a darse en cuanto a la caducidad administrativa.

Conforme lo estimado dentro de la jurisprudencia en mención se determina en base a si se fue iniciado antes del 22 de diciembre del 2016, donde la caducidad rige hasta que se aplique el caso de un año conforme el DL 1272; o en su defecto después de la fecha señalada aplicándose en su defecto lo establecido dentro del art. 237-A de la Ley 27444.

3.2.1. La caducidad administrativa tiene efectos extintivos

Significa que su principal función es terminar ciertos derechos o procedimientos, además este tipo específico de caducidad determinará cómo se materializan esos efectos, pueden ser denominados:

- Carga, y se da cuando un derecho no se ejerce dentro del plazo establecido por la ley; por lo que, en ese caso, la falta de acción dentro del plazo lleva automáticamente a la extinción del derecho. Este tipo tiene como objetivo evitar que derechos no utilizados queden suspendidos indefinidamente, creando incertidumbre.
- Perención, donde este tipo de caducidad pone fin a un procedimiento administrativo que ha quedado estancado por la falta de acción, ya sea por parte del administrado o de la administración pública; por ello, la falta de impulso procesal hace que el procedimiento se cierre, sin necesidad de pronunciarse sobre el fondo del asunto.
- Sanción, donde el derecho se extingue debido al incumplimiento de las obligaciones del administrado, incluso si este ha obtenido un título habilitante; por lo que, la caducidad sancionadora no se basa en el paso del tiempo, sino en la conducta del administrado, es decir, en su acción o inacción que genera consecuencias jurídicas.

3.2.2. La caducidad administrativa es su carácter oficioso

Lo cual significa que, aunque puede ser invocada tanto por el administrado como por la propia administración, que esta tiene la facultad de declararla por iniciativa propia, sin necesidad de que el administrado lo solicite, pues este carácter otorga a la administración el poder de cerrar procedimientos que se encuentran

estancados, incluso cuando no haya solicitud directa por parte de las partes involucradas.

Según Del Risco (2018), el carácter oficioso es clave para el funcionamiento autónomo y eficiente de la administración; puesto que, se evita que los trámites se perpetúen sin resolución; ayuda a prevenir confusiones con otras figuras jurídicas brindando claridad en el procedimiento administrativo; y además asegura que los procedimientos no queden suspendidos o abandonados sin resolución alguna.

3.2.3. Los plazos son más breves y no permiten suspensión ni interrupción

Lo cual quiere decir que, una vez que se vence el plazo establecido para tomar una acción, el procedimiento o el derecho se extinguen de manera automática, como si nunca hubieran existido. Esta característica indica que la caducidad es considerada como una figura de cierre definitivo, que no puede reactivarse después de que el plazo ha transcurrido; puesto que, el hecho de que la caducidad no permita la suspensión del plazo es importante para garantizar la certeza jurídica.

Concordamos con Del Risco (2018), afirmando que tanto los administrados como la administración tienen claro que, si no se toma una acción dentro del tiempo estipulado, el procedimiento concluirá; por lo tanto, con esto se impide que los trámites se alarguen de manera indefinida, evitando la inseguridad y el caos en la gestión administrativa.

3.2.4. El fundamento de la caducidad administrativa radica en la protección del interés general

Se busca evitar que los procedimientos se prolonguen de manera indefinida y que los derechos se mantengan en un estado de incertidumbre por tiempos excesivos; por ello, al establecer un límite temporal claro, se fomenta la seguridad jurídica y se asegura que los administrados no retengan derechos que no ejercen, ni que los procedimientos queden bloqueados sin resolución.

Además, la caducidad permite que los procedimientos administrativos se lleven a cabo con eficiencia, garantizando que las decisiones se tomen en plazos razonables; por ello, de esta manera, la administración no solo busca proteger el interés público, sino también garantizar que los derechos fundamentales no se vean comprometidos por una falta de actividad procesal. Así, la caducidad actúa como un mecanismo de orden y disciplina dentro de los procedimientos administrativos.

3.3. Regulación

Según Sánchez y Valverde (2019), la inclusión de la caducidad administrativa en el marco legal peruano brindó un gran avance en la modernización y optimización de los procedimientos administrativos ya que, antes de su incorporación, los procedimientos podían alargarse indefinidamente, generando una situación de inseguridad legal. La falta de plazos establecidos provocaba incertidumbre tanto para los administrados como para las autoridades, creando un entorno en el que los derechos de las personas podrían quedar suspendidos sin una resolución clara, lo que a su vez afectaba la eficacia del sistema administrativo.

Ante esta problemática, el legislador peruano optó por incluir la caducidad administrativa en la Ley 27444, con el objetivo de establecer un plazo definido para la resolución de los procedimientos, de modo que estos no se prolongarán más allá de lo razonable. La figura fue incorporada específicamente en el artículo 257 de la ley mediante el DL 1272, lo que otorgó a la administración pública la facultad de cerrar procedimientos que no se resolvieran dentro de un tiempo determinado; y de dicha forma, se garantiza mayor certeza jurídica y mayor transparencia en la gestión pública, asegurando así que los procedimientos no quedarán abiertos indefinidamente sin tener una resolución definitiva.

El DL 1452 introdujo reformas esenciales para la regulación de la caducidad administrativa, precisando y ampliando algunos aspectos clave de la figura, donde una de las modificaciones más destacadas fue la aclaración de su carácter administrativo, lo que reafirmó su aplicación dentro de los procedimientos administrativos sancionadores. Además, este decreto introdujo el numeral 5 en el artículo 257, que reguló los efectos de la caducidad sobre los medios probatorios, donde según esta norma, si un procedimiento caduca, los medios probatorios recolectados durante su tramitación, pierden valor y no pueden ser utilizados en el futuro para otros procedimientos; por lo que, este cambio fue clave para garantizar que no se tomaran decisiones basadas en pruebas de procedimientos caducados, lo que contribuyó a evitar incertidumbre y fortalecer la seguridad jurídica.

Por ello, en los procedimientos sancionadores, la caducidad se configura como una herramienta procesal, que permite a la autoridad competente poner fin a un procedimiento de manera automática o a solicitud de las partes involucradas; lo cual

implica que no es necesario esperar a que las partes soliciten el cierre del procedimiento; ya que la administración misma puede decidir por sí misma, actuando de manera proactiva y cerrando procedimientos que, por diversas razones, han quedado estancados. Este enfoque no solo acelera los trámites, sino que también previene la acumulación de procedimientos inactivos, evitando la parálisis administrativa. Además, al permitir que la administración cierre de forma autónoma los procedimientos, se contribuye a una gestión más ágil y eficiente, evitando el estancamiento de los mismos por factores ajenos a la voluntad de la administración o los administrados.

Tomando la postura de Alejos (2020), en el PAS la figura de la caducidad, no solo responde a una necesidad de agilidad procesal, sino que tiene un fuerte fundamento en los principios del derecho administrativo. Por ello, entre estos principios se destaca la legalidad, la eficiencia y la certeza jurídica, puesto que la caducidad introduce un límite temporal claro para la resolución de los procedimientos, garantizando que no se prolonguen indefinidamente y que los derechos de los administrados no queden en un estado de suspensión sin justificación; por lo que, actúa como un mecanismo de prevención de posibles abusos por parte de la administración, evitando que los procedimientos sean mantenidos abiertos más tiempo del necesario. Esto asegura que no se generen abusos de poder o que los administrados no sean sujetos a persecuciones administrativas prolongadas; en este sentido, la caducidad también asegura que los procedimientos se ajusten a los plazos establecidos por la ley, protegiendo el derecho al debido procedimiento.

De acuerdo con el numeral 5 perteneciente al artículo 237 de LPAG, la idea que el legislador señala es que el tratamiento de los medios probatorios es una de las áreas en las que la caducidad, tiene un impacto significativo; puesto que, cuando un procedimiento se declara caducado, los medios probatorios recogidos durante su tramitación pierden su valor. Esto implica que no podrán ser utilizados en procedimientos posteriores, asegurando que no se tome una decisión en base a pruebas que ya no tienen relevancia. Por ello, el tratamiento de los medios probatorios tiene implicaciones cruciales para la seguridad jurídica. Por un lado, evita que se utilicen pruebas de un procedimiento que ya no está vigente, lo que podría generar decisiones erróneas o injustas; y, por otro lado, contribuye a garantizar la integridad del procedimiento administrativo, asegurando que solo se utilicen pruebas válidas y

actuales; por lo que, de esta manera, se refuerza el principio de certeza jurídica, protegiendo tanto a los administrados como a la administración.

3.4. Caducidad del Procedimiento Administrativo Sancionador

Al dar inicio al presente procedimiento, ya sea por medio de solicitud de parte o por oficio, la administración ejerce su potestad sancionadora con el fin de investigar y, de ser el caso, sancionar a los administrados por la comisión de infracciones; no obstante, esta facultad no es absoluta ni ilimitada, ya que se encuentra sujeta a determinadas restricciones temporales establecidas en nuestro ordenamiento legal, como la prescripción y la caducidad. En ese contexto, la caducidad puede generar la terminación del procedimiento sin que se emita un pronunciamiento de fondo, lo cual responde a los principios de seguridad jurídica y al debido procedimiento.

Según Alejos (2020), la caducidad es una figura jurídica, que extingue el procedimiento exclusivamente por el transcurso del tiempo, motivado por la inactividad de la autoridad competente; no obstante, dicha caducidad no elimina la posibilidad de dar inicio a un nuevo procedimiento contra el mismo administrado; siempre que no haya empezado a operar la prescripción de la infracción. Esto se vincula estrechamente con la concepción de la caducidad como una manifestación de la perención en el ámbito administrativo; por lo que, la caducidad cumple una doble función dentro del procedimiento sancionador; en primer lugar, constituye una garantía esencial para el administrado, el cual tiene derecho a conocer la duración estimada del procedimiento en su contra y a ser juzgado dentro de un plazo razonable, conforme al principio del debido procedimiento. En segundo lugar, representa una obligación para la administración, al exigirle que actúe con diligencia y dentro de los plazos legalmente establecidos, evitando así demoras injustificadas que perjudiquen la seguridad jurídica de los administrados.

En el marco del ordenamiento jurídico administrativo peruano, esta figura se encuentra regulada expresamente en el artículo 259 del TUO de la LPAG, la idea que señala el artículo, en si es que el plazo máximo para la resolución de procedimientos sancionadores iniciados de oficio; por lo que, conforme a dicha norma, la administración dispone de, un plazo de nueve meses desde la notificación de la imputación de cargos al administrado, para emitir su resolución; este plazo puede ser ampliado excepcionalmente por tres meses adicionales, siempre que la ampliación esté

debidamente motivada. Cabe precisar que algunas entidades del sector público, en virtud de sus normas especiales o sectoriales, pueden disponer de plazos distintos, lo cual repercute directamente en la aplicación del instituto de la caducidad; por tanto, resulta indispensable considerar la normativa aplicable a cada entidad al momento de determinar el plazo de caducidad correspondiente. Una vez vencido el plazo máximo establecido, sin que la administración haya emitido una resolución definitiva, se configura la caducidad del procedimiento; la cual puede ser declarada de oficio por la propia autoridad administrativa, incluso si el administrado no la ha solicitado.

Además, el carácter automático de la caducidad implica que, una vez superado el plazo legal sin actividad sustantiva por parte de la administración, la extinción del procedimiento se produce de pleno derecho, aun cuando su reconocimiento formal se realice con posterioridad; por lo que, como consecuencia, el procedimiento debe archivar y considerarse concluido; y los actos administrativos dictados en el marco del mismo pierden validez. Sin embargo, es importante subrayar que la caducidad no extingue la potestad sancionadora del Estado; es decir, siempre que no haya prescrito la infracción, la administración conserva la facultad de iniciar un nuevo procedimiento sancionador respecto del mismo hecho o sujeto.

Empero, una vez que la administración ha emitido un pronunciamiento de fondo dentro del plazo legal; si el administrado decide impugnar la decisión mediante los recursos administrativos pertinentes, la caducidad no tiene efecto alguno en dicha etapa del procedimiento. Por ello, la caducidad en el PAS cumple una función clave en el equilibrio entre la potestad sancionadora de la administración y los derechos fundamentales del administrado, ya que garantiza que los procedimientos no se prolonguen indefinidamente, promoviendo una actuación administrativa oportuna y eficiente, al mismo tiempo que asegura la seguridad jurídica y el respeto al debido procedimiento.

3.5. Causales de caducidad del Procedimiento Administrativo

En nuestro marco del ordenamiento jurídico administrativo, se configura que en el PAS la caducidad se encuentra establecida en el artículo 259 del TUO de la LPAG, el cual, resumiendo, señala que la administración pública tiene un plazo de nueve meses, contados desde la notificación al administrado con la imputación de cargos, para así emitir una resolución dentro de un procedimiento sancionador iniciado de oficio.

Dicho plazo puede incrementar de manera excepcional, por tres meses adicionales, siempre y cuando exista una justificación debidamente fundamentada. Entonces, es importante precisar, que algunas entidades públicas cuentan con un plazo mayor para resolver procedimientos sancionadores, lo que conlleva también una ampliación proporcional del plazo de caducidad.

Según Alejos (2020), la caducidad se produce automáticamente cuando la administración no emite una resolución dentro del plazo legalmente establecido, lo que conlleva la extinción del procedimiento, sin que este pueda ser reabierto por los mismos hechos.

Una vez transcurrido el plazo correspondiente sin que se haya emitido alguna resolución, la administración puede declarar de oficio la caducidad y proceder al archivo del expediente, incluso si el administrado no lo ha solicitado; esta se produce de manera automática al vencerse el plazo legal máximo, y aunque la autoridad no lo haya declarado oportunamente, se entiende que se ha operado de pleno derecho, dando por concluido el procedimiento.

No obstante, esta figura no elimina la potestad sancionadora de la administración, por lo que puede iniciarse un nuevo procedimiento por los mismos hechos, siempre que la infracción no haya prescrito. Además, que no son aplicables los recursos impugnatorios, por lo que, aunque si bien durante, la administración tiene derecho de hacer uso de su facultad sancionadora, emitiendo así un pronunciamiento definitivo dentro del plazo legal, y si el administrado no se encuentra de acuerdo con dicha decisión, este puede presentar el recurso correspondiente; pero sin que la caducidad opere en todo ese trámite.

De igual manera existen en nuestro marco legal otras dos sanciones que también se presentan por el plazo del tiempo y esas consisten en la prescripción y el abandono. La primera, representa una limitación temporal al ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la administración pública, aunque esta figura con frecuencia se confunde con la caducidad, ambas presentan naturalezas distintas y no deben considerarse equivalentes. Concordamos con la idea de Sánchez y Valverde (2019), cuando señalaban que, esta figura implica la pérdida de la facultad sancionadora por parte de la administración pública, lo que quiere decir, que la autoridad competente queda impedida de imponer una sanción o de ejecutar una que ya haya sido dictada.

Esta figura administrativa no elimina la existencia de la infracción en sí, sino que únicamente extingue la capacidad que tiene la administración pública para sancionar, ya sea en procedimientos iniciados de oficio o a solicitud de parte; y esto se da como consecuencia del transcurso del tiempo, lo que impide a la autoridad competente ejercer su potestad sancionadora respecto a la falta cometida por el administrado. Las diferencias entre esta sanción con la caducidad son que,

- Esta debe de ser solicitada de forma voluntaria por quien desea beneficiarse de ella, mientras que la caducidad se aplica de forma automática con el transcurso del plazo legal computado.
- Esta de oficio no puede ser declarada, ya que requiere la manifestación del interesado, mientras que la caducidad se produce una vez vencido el plazo, extinguiendo así todas las situaciones jurídicas.
- Esta está siempre sujeta a un plazo preclusorio, mientras que la caducidad puede ser declarada de oficio.

Por ello, que para concluir con un procedimiento sancionador tiene que darse lugar al paso del tiempo; sin embargo, para que se configure el abandono, el administrado tiene que permanecer inactivo durante un plazo determinado por la ley.

Según Sánchez y Valverde (2019), el abandono administrativo constituye una forma de caducidad o perención, mediante la cual se da por terminado un procedimiento iniciado por el administrado, producto de su inactividad comprobada, ya que no solo basta con el transcurso del tiempo; por lo que, la autoridad competente pone fin al procedimiento sin emitir un pronunciamiento de fondo, basándose en la falta de actuación por parte del administrado en cuestión.

De acuerdo con el artículo 202 del TUO de la LPAG la idea en sí, es que, en los procedimientos iniciados por solicitud del administrado, de no cumplir este con un trámite requerido y de generarse a raíz de ello, la paralización del procedimiento por un periodo de treinta días; podrá la autoridad competente declarar de oficio, o a pedido del propio administrado, el abandono del procedimiento. Esta declaración deberá formalizarse mediante una resolución debidamente notificada, contra la cual se podrán interponer los recursos administrativos correspondientes.

Asimismo, el numeral 1 del artículo 197 de la referida ley nos intuye a que, la administración pública declara el abandono cuando el administrado, tras haber activado

el procedimiento en ejercicio de su derecho a la tutela administrativa efectiva, deja de cumplir con un trámite requerido dentro del plazo de treinta días, generando con ello su inactividad. Y como resultado, el procedimiento concluye sin que se emita un pronunciamiento de fondo, y sin que ello implique la extinción del procedimiento en términos absolutos, ni tampoco la pérdida de la potestad sancionadora de la administración.

4. Procedimientos administrativos por multas a los infractores a las normas de tránsito

La administración municipal, de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, se organiza bajo un modelo de gestión gerencial que prioriza principios fundamentales como la planificación, dirección, ejecución, supervisión y control, tanto de manera simultánea como posterior a la acción administrativa. Este modelo se complementa con una serie de principios orientadores como la legalidad, la economía en el uso de los recursos públicos, la transparencia en la gestión, la simplicidad de los trámites, la eficacia y eficiencia en la atención de los procedimientos, la participación activa de la ciudadanía y la seguridad ciudadana. A su vez, todo el accionar administrativo municipal debe respetar los principios contenidos en la Ley 27444, norma que regula de forma transversal las actuaciones administrativas en todas las entidades del Estado.

Según Del Risco (2018), el derecho al plazo razonable debe interpretarse como el período de tiempo adecuado y oportuno dentro del cual la administración pública está obligada a responder a las solicitudes de los administrados. Esto se debe a que una respuesta excesivamente tardía puede resultar tan perjudicial como una decisión que contravenga el ordenamiento jurídico.

En el caso específico de las infracciones a las normas de tránsito, la Ley 26191 en su artículo 1, resumiendo diremos que, dispone que los procedimientos administrativos vinculados con la imposición de multas deben ser resueltos por la municipalidad provincial correspondiente a la jurisdicción donde se cometió la infracción, siempre y cuando la sanción haya sido impuesta por la misma entidad; esta disposición fortalece la descentralización y otorga a las municipalidades provinciales competencias concretas para la fiscalización y sanción de conductas contrarias a la normativa de tránsito.

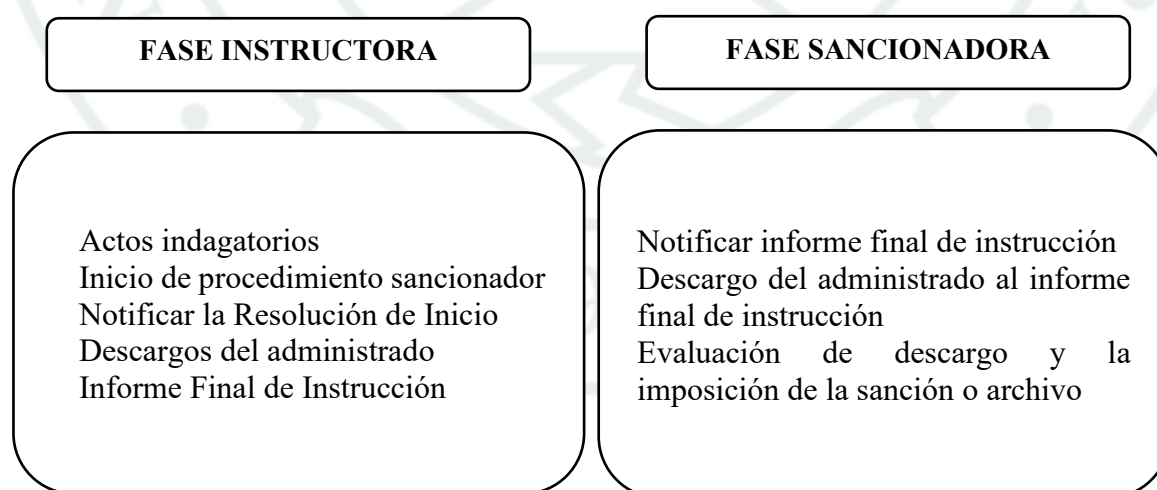
Como resultado de ello, los funcionarios designados por dichas municipalidades provinciales asumen funciones que anteriormente correspondía a los jueces de paz letrados, conforme lo estipulaba el antiguo Código de Tránsito y Seguridad Vial, aprobado mediante DL

420; y derogado por artículo 2 del Decreto Supremo 033-2001-MTC; en dicho código se determinó un cambio competencias que representó una transformación en la gestión sancionadora, trasladando la responsabilidad directamente a los órganos administrativos municipales, quienes debían garantizar la observancia del debido procedimiento, así como el respeto por los derechos de defensa de los administrados. También se estableció que el Poder Ejecutivo será responsable de reglamentar su aplicación, determinando con precisión las instancias administrativas competentes, el procedimiento a seguir, los requisitos necesarios y los plazos establecidos, con el fin de asegurar una tramitación adecuada, uniforme y coherente con el marco normativo nacional.

El TUO de la Ley 27444, establece un marco normativo general para el PAS, que deben seguir las entidades públicas al iniciar procedimientos sancionadores; este marco tiene como objetivo garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos durante la tramitación de dichos procedimientos. En el ámbito del transporte y tránsito terrestre, se ha implementado un PAS especial de tramitación sumaria, aprobado mediante el DS 004-2020-MTC; este procedimiento especial busca proporcionar mayor celeridad y predictibilidad en la resolución de infracciones, manteniendo las garantías del debido procedimiento, como el derecho a ser notificado, a presentar pruebas y a impugnar decisiones.

Figura 1

Fase instructora y sancionadora



Nota. Elaboración propia

Según Espinoza (2024), la estructura del PAS, conforme a lo dispuesto en la LPAG, tiene como finalidad principal identificar, de manera preliminar, la existencia de circunstancias que justifiquen el inicio formal del procedimiento; en ese sentido, las autoridades competentes para investigar los presuntos actos ilícitos están facultadas para llevar a cabo una etapa de actuación preliminar antes de formalizar dicho procedimiento.

En consecuencia, las actuaciones realizadas por las entidades de la administración pública deben ser debidamente notificadas al presunto infractor, quien, conforme al marco normativo del procedimiento sancionador, tiene el derecho de presentar sus descargos respecto a los cargos imputados; de igual modo, el informe final elaborado en la etapa de instrucción debe ser comunicado al administrado, otorgándole un plazo no menor de cinco días hábiles para ejercer su derecho de defensa.

Este mecanismo tiene como finalidad garantizar el respeto al derecho de defensa, permitiendo que el presunto infractor tome conocimiento de los hechos que se le atribuyen y que, con sustento probatorio, podrían configurar una infracción. Además, que la decisión final y la eventual imposición de una sanción, como una multa, corresponde al órgano sancionador, el cual deberá de emitir una resolución debidamente motivada, basada en los elementos probatorios actuados y en la convicción jurídica respecto de la infracción cometida.

5. Ley general de transporte y tránsito terrestre y sus servicios complementarios

5.1. Concepto

Se promulgó la Ley 27181 el 8 de octubre de 1999, la cual es la norma principal que regula todas las actividades relacionadas con el transporte y el tránsito terrestre en el Perú; y, desde entonces, ha sido la base sobre la cual se ha construido el sistema legal que organiza este sector; además presenta un enfoque amplio que incluye aspectos fundamentales como la seguridad vial, la eficiencia del servicio de transporte, el cuidado del medio ambiente, así como la fiscalización del cumplimiento normativo y la formalización de los actores involucrados.

Con el transcurso del tiempo, la referida ley ha sido actualizada en diversas oportunidades para adaptarse así a los nuevos desafíos que han surgido; entre estos retos se destaca, el crecimiento acelerado de las ciudades, el aumento del parque automotor, los cambios en los estándares internacionales en materia de transporte, y las crecientes demandas sociales por una movilidad que sea más segura, sostenible e inclusiva. Además, estas reformas han tenido como uno de sus objetivos principales, el reforzar el

papel del Estado, no solo como regulador y fiscalizador, sino como promotor de la participación privada en la mejora de los servicios de transporte.

Una de las modificaciones más relevantes se dio con la promulgación de la Ley 32184, en el mes de diciembre de 2024, la cual trajo consigo una serie de cambios importantes en puntos clave como lo son, la seguridad en las vías, el control de emisiones contaminantes, y el uso de tecnologías inteligentes para la fiscalización del tránsito; a su vez también se introdujeron mejoras en los criterios de autorización y sanción para los operadores de transporte, además de una reorganización de las funciones entre los distintos niveles de gobierno, con la intención de mejorar la gestión del transporte tanto en zonas urbanas como interurbanas.

Bajo la idea de Cusicuna (2018), la intervención del Estado en el ámbito del transporte y tránsito terrestre tiene como finalidad principal proteger el bienestar social; por lo que, su accionar se orienta a garantizar que sean atendidas las necesidades de los usuarios de manera eficiente, segura y responsable; esto implica no solo facilitar la movilidad, sino también asegurar que esta se desarrolle en condiciones que protejan la vida, la salud y la integridad de las personas.

De acuerdo con lo antes referido se desprende, que con esta intervención estatal se ayuda a preservar el entorno natural y a promover una convivencia armónica dentro de la comunidad, así, se prioriza un enfoque integral que no solo aborde la eficiencia del servicio, sino también su sostenibilidad y respeto por el medio ambiente. Por lo que, respecto de su aplicación, esta política pública establece los lineamientos generales desde un enfoque económico, organizacional y normativo; con el objetivo de estructurar un sistema de transporte y tránsito terrestre ordenado, funcional y coherente con las necesidades del país.

Entre los cambios más destacados, se encuentra el refuerzo de la seguridad vial, a través de nuevas exigencias para obtener licencias de conducir, evaluaciones periódicas para los conductores y el uso de herramientas tecnológicas que permitan identificar infracciones en tiempo real; otro aspecto clave es el combate a la informalidad, mediante procedimientos más estrictos para la inscripción de vehículos y sanciones más rigurosas para quienes ofrezcan servicios sin autorización. También se apuesta por la modernización del transporte público, incentivando la renovación del

parque automotor con vehículos más modernos y menos contaminantes, y promoviendo medios de transporte más amigables con el ambiente.

A esto se suma la descentralización de competencias, que permite a los gobiernos regionales y locales tener un papel más activo en la planificación y fiscalización del transporte dentro de sus respectivas jurisdicciones, aunque siempre bajo lineamientos establecidos a nivel nacional. Finalmente, se ha impulsado el uso de sistemas automatizados de fiscalización, como cámaras, radares y plataformas digitales, que permiten mejorar la gestión del tránsito y aplicar sanciones con mayor eficacia. Por ello, esta reforma representa un paso importante para el país, dado que reafirma el compromiso del Estado con una movilidad más ordenada, segura y eficiente; además de mejorar el servicio de transporte y reducir los accidentes viales, estos cambios también buscan aportar al desarrollo económico del Perú y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

5.2. Alcances

La Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre en adelante Ley 27181, se presenta como la principal norma que regula el transporte y tránsito terrestre en el Perú; por lo que, ha sido diseñada con el propósito de garantizar un sistema de transporte que fuera no solo eficiente y seguro, sino también sostenible y en concordancia con los estándares internacionales. Su alcance es amplio, ya que no solo regula el transporte de personas y bienes, sino también aspectos cruciales como la seguridad vial, la fiscalización de las infracciones y la formalización de los servicios relacionados con el tránsito.

Por otro lado, el TUO del Reglamento Nacional de Tránsito complementa y explica en detalle la ley, proporcionando las pautas específicas para su implementación; cubre diversos aspectos operativos relacionados con la ley, tales como las normativas para la circulación de vehículos, las infracciones de tránsito y las responsabilidades de las autoridades encargadas de vigilar y sancionar las infracciones.

Según Quispe (2023), la ley también abarca una serie de servicios complementarios esenciales, que incluyen actividades vinculadas a la seguridad vial, el mantenimiento de la infraestructura vial, la educación y formación de conductores, así como la incorporación de tecnologías nuevas para mejorar la movilidad. Por ello, a través de sus disposiciones, la ley y su reglamento establecen los procedimientos y

sanciones que deben cumplirse para asegurar el cumplimiento de las normativas, protegiendo así la integridad de la ciudadanía y promoviendo un transporte más ordenado y eficiente.

De acuerdo con el artículo 289 del TUO del Reglamento Nacional de Tránsito, se entiende que el conductor de un vehículo es el principal responsable de las infracciones cometidas debido a su propia conducta mientras circula por la vía; sin embargo, en los casos donde no se logre identificar al conductor infractor, se presume que la responsabilidad recae sobre el propietario del vehículo. En este caso, el propietario tiene la oportunidad de demostrar de manera clara y contundente que no estaba en posesión o tenencia del vehículo al momento de la infracción, y puede señalar al comprador, tenedor o poseedor como la persona responsable.

Por lo que, en el contexto del servicio de transporte, la ley considera al conductor como el "tenedor" del vehículo, lo que implica que, en situaciones similares, corresponde al propietario del vehículo demostrar quién era la persona responsable de conducirlo en el momento en que ocurrió la infracción para evitar que se le atribuya la responsabilidad mencionada anteriormente. Por otro lado, el artículo también establece que los peatones son responsables administrativamente de las infracciones relacionadas con su comportamiento en las vías, siempre y cuando esas infracciones estén claramente tipificadas en el Reglamento Nacional de Tránsito; lo cual subraya que no solo los conductores, sino también los peatones, tienen la obligación de obedecer las normas de tránsito para asegurar la seguridad vial.

Entonces, se busca un equilibrio justo entre dos grandes intereses; por un lado, la necesidad de sancionar las infracciones de tránsito y mantener el orden en las vías, y por otro, el cuidado de los derechos, especialmente al debido procedimiento. Cuando no se puede identificar al conductor que cometió una infracción, la norma establece que el propietario del vehículo asume esa responsabilidad; sin embargo, no lo deja indefenso, ya que se le da la oportunidad de probar, que no tenía el control, ni la posesión del vehículo en ese momento.

En otras palabras, la ley presume, pero también permite defenderse, lo cual es importante porque evita que se imponga una culpa automática y garantiza que cada persona responda únicamente por sus propios actos. Por otro lado, no deja de ser valioso que la norma también reconozca la responsabilidad de los peatones en determinadas

infracciones ya que muestra, que la seguridad vial no es solo una tarea de los conductores; también depende de cómo se comportan quienes caminan por la ciudad; por lo que, este enfoque más integral nos recuerda que todos, ya sea al volante o a pie, tenemos un rol en la construcción de un tránsito más seguro.

5.3. Autoridades competentes

En el Perú, las competencias relacionadas con el transporte y el tránsito terrestre están organizadas de manera jerárquica y claramente delimitadas; lo cual permite una gestión descentralizada, pero a la vez coordinada entre los distintos niveles de gobierno, respondiendo así al diseño del Estado peruano. En este modelo, cada instancia —ya sea nacional, regional o local— asume responsabilidades de acuerdo con su ámbito de acción y capacidades, en consonancia con el principio de subsidiariedad; por lo que, esta distribución de funciones no obedece únicamente a criterios administrativos, sino que responde también a una lógica funcional respecto de los desafíos que enfrentan las grandes ciudades no son los mismos que los que afectan a las localidades rurales o intermedias.

La línea de Zegarra (2020), es que, mientras que Lima puede lidiar con la congestión vehicular y la sobrepoblación del transporte público, otras regiones pueden enfrentar problemas relacionados con la conectividad o la falta de infraestructura básica; es por eso, que el marco normativo busca que las decisiones se adopten desde el nivel más próximo al ciudadano, pero sin perder de vista la coherencia y armonía con las políticas nacionales.

En ese contexto, es deber del Estado intervenir a un nivel más cercano al ciudadano, lo cual en la práctica significa, que las municipalidades deben liderar la gestión del transporte urbano; los gobiernos regionales, encargarse del transporte interprovincial dentro de su territorio; y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, asumir el rol de ente rector, estableciendo las políticas generales, normas técnicas y lineamientos estratégicos para todo el país.

Según Bobadilla (2020), este modelo de gestión busca, entre otras cosas, evitar superposiciones de funciones y fomentar una mayor eficiencia en la atención a las necesidades de movilidad de la población, sin embargo, para que funcione correctamente, es clave que exista una verdadera coordinación entre los distintos niveles de gobierno, no solo en el papel, sino también en la práctica. Esta coordinación debe

basarse en una visión compartida que priorice una movilidad segura, ordenada, accesible y sostenible, capaz de responder a los retos del presente sin comprometer las necesidades del futuro.

- El Ministerio de Transportes y Comunicaciones cumple un rol fundamental como máxima autoridad en esta materia ya que es el encargado de establecer las políticas nacionales, elaborar las normas que regulan el sistema de transporte y supervisar su cumplimiento; además, que tiene bajo su responsabilidad definir los estándares técnicos que deben seguirse para la infraestructura vial, las condiciones para la emisión de licencias de conducir de alcance nacional, así como los requisitos que los vehículos que circulan en el país deben de cumplir. También promueve la educación vial y el uso de tecnología para mejorar la movilidad y reducir los accidentes; por lo que, su labor, en ese sentido, no es solo reguladora, sino también preventiva y orientada a modernizar el sistema.

- Los gobiernos regionales, por su parte, tienen competencias que se circunscriben al ámbito de su territorio; y entre sus funciones se encuentra autorizar y supervisar las rutas de transporte interprovincial dentro de la región, así como velar por el ordenamiento territorial en función del crecimiento urbano y las necesidades de movilidad. Esto les permite tener una visión más cercana de los problemas de tránsito en sus zonas y proponer soluciones que respondan a la realidad local; además de cumplir con desarrollar planes regionales de transporte y seguridad vial, articulando sus acciones con las del Ministerio de Transportes y Comunicaciones para lograr una mejor integración entre las zonas rurales y urbanas.

- Las provinciales y distritales, a su vez, tienen un rol muy activo en la vida cotidiana de los ciudadanos, ya que se encargan de gestionar el transporte urbano; y regulan aspectos tan concretos como el funcionamiento de los paraderos, el sentido de las vías, la señalización, la circulación de unidades de transporte público, y la fiscalización del cumplimiento de estas normas. En muchos casos, también impulsan iniciativas para mejorar la convivencia vial, como campañas educativas o la promoción del uso de bicicletas; por ello, las municipalidades distritales pueden complementar esta labor enfocándose en aspectos más específicos del entorno local, como el ordenamiento del tráfico en calles secundarias o el control del estacionamiento.

En conjunto, este modelo de distribución de responsabilidades permite responder de manera más efectiva a la diversidad de realidades que existen en nuestro país, por lo que no es lo mismo gestionar el transporte en Lima o Arequipa —ciudades con alta densidad vehicular, diversos medios de transporte y problemas como el tráfico, la contaminación o la inseguridad vial— que hacerlo en zonas rurales o alejadas, donde las rutas son escasas, el acceso es limitado y la geografía muchas veces impone retos que van más allá de lo técnico.

Por eso, este modelo descentralizado cobra tanto sentido, porque reconoce que no hay una sola forma de abordar los desafíos de movilidad, y que cada realidad merece soluciones adaptadas a su propio contexto; sin embargo, para que esta organización funcione realmente y no se quede en el papel, es fundamental que exista una coordinación constante y efectiva entre todos los niveles de gobierno. No basta con que cada uno sepa lo que tiene que hacer; es igual de importante que trabajen de forma articulada, con una misma dirección y objetivos comunes; ya que solo así se puede lograr que las políticas nacionales tengan un impacto real en el día a día de las personas, sin dejar de lado las particularidades de cada ciudad, pueblo o comunidad.

Por ello, cuando esta articulación falla, el sistema se vuelve ineficiente, las funciones se superponen, se dejan tareas sin cumplir, se repiten esfuerzos o, incluso, se generan conflictos entre entidades que terminan perjudicando a quienes más necesitan un transporte seguro y accesible. Además, la falta de coordinación puede provocar problemas como normas contradictorias, proyectos detenidos, fiscalizaciones poco claras o planes urbanos desactualizados; por lo que, todo esto frena iniciativas clave como los corredores logísticos, los sistemas integrados de transporte o las redes multimodales que podrían mejorar enormemente nuestra forma de movernos. Por eso, más allá de tener leyes bien escritas, es urgente fortalecer las capacidades de nuestras instituciones y crear espacios donde los distintos niveles de gobierno puedan dialogar, intercambiar información y tomar decisiones conjuntas.

5.4. Infracciones y Sanciones

De acuerdo con el artículo 25 de la referida Ley 27181, intuimos que las infracciones relacionadas con el transporte y el tránsito terrestre no son todas iguales, por eso se dividen en tres categorías; leves, entendiendo a que son faltas de escasa gravedad, y por lo tanto el daño resulta siendo reparable, siendo la sanción una multa o

una llamada de atención; graves, en esta etapa existe mayor relevancia y pueden causar perjuicio directo a personas o bienes públicos; en este sentido la sanción puede ir desde una multa hasta una suspensión temporal o retirada de licencias o autorizaciones y muy graves quiere decir que son altamente severas por su impacto y por lo tanto atentan directamente contra los intereses fundamentales entre estos la sanción sería retiro, inhabilitación, clausura o multas; lo cual permite diferenciar la gravedad de la falta cometida y, en función de ello, determinar la sanción que corresponde aplicar. Tanto la forma en que se tipifican estas infracciones, como el puntaje que se asigna en algunos casos y las sanciones específicas, están regulados en los diferentes reglamentos nacionales que rigen esta materia.

Por ello, en el artículo 26 se establece que las personas y empresas que incumplen las normas de transporte y tránsito terrestre, así como aquellas que prestan servicios complementarios, pueden recibir diversas sanciones, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida. Estas medidas buscan garantizar el orden, la seguridad vial y el respeto a la normativa vigente; por lo que, entre las sanciones más comunes se encuentran:

- Una amonestación dirigida a la empresa, como advertencia formal por la falta cometida.
- El pago de una multa, que puede aplicarse tanto a la empresa, como al conductor o incluso al peatón, según el caso.
- La suspensión temporal de la licencia de conducir, impidiendo al infractor manejar por un tiempo determinado.
- La suspensión de la concesión, autorización o permiso que habilita a una persona o empresa para brindar el servicio.
- La inhabilitación para operar en el rubro del transporte, lo cual implica que la persona o empresa no podrá seguir prestando el servicio, ni participar en actividades relacionadas.
- La cancelación definitiva de la licencia de conducir y la inhabilitación permanente del conductor, en casos especialmente graves.
- La cancelación definitiva de la concesión, autorización o permiso, cuando la empresa o persona pierde por completo el derecho a operar en el sector.

- La suspensión o cancelación de la inscripción en el registro oficial, lo que implica que el personal humano autorizado para participar en la prestación del servicio ya no podrá hacerlo, de forma temporal o permanente.

- Nuevamente, se contempla la inhabilitación para brindar el servicio de transporte o actividades vinculadas, como medida adicional en casos graves o reincidentes.

- Finalmente, también puede aplicarse la cancelación definitiva del título habilitante, que implica que la empresa prestadora del servicio pierde de forma permanente la autorización para operar en el sistema de transporte o en sus servicios complementarios.

Las medidas preventivas en materia de transporte y tránsito terrestre tienen como objetivo principal proteger los intereses públicos establecidos en el artículo 3 de la referida ley; por lo que, estas acciones se aplican de manera anticipada, es decir, antes de que finalice un procedimiento sancionador, y buscan evitar que se agrave la situación o que se repitan las conductas infractoras. Entre las principales medidas preventivas que pueden adoptar las autoridades se encuentran las siguientes:

- Retención de la licencia de conducir, que impide temporalmente al conductor seguir manejando.

- Retención o internamiento del vehículo, lo cual significa que el vehículo queda bajo custodia de la autoridad hasta que se resuelva la situación.

- Remoción del vehículo, que permite retirarlo de la vía pública o del lugar donde se encuentra.

- Clausura temporal de un local, en casos donde la actividad comercial o de servicios infringe la normativa vigente.

- Suspensión preventiva de la autorización que permite a una persona o empresa operar en el sistema de transporte.

- Suspensión de la habilitación vehicular, es decir, del permiso que faculta al vehículo a prestar servicio de transporte.

- Interrupción del viaje, cuando se detectan irregularidades durante el trayecto.

- Paralización de la actividad, para impedir que se continúe operando mientras dure la investigación.
- Prohibición de solicitar la cancelación del título habilitante mientras esté en curso el PAS.
- Suspensión del postulante que pretende iniciar el trámite para obtener una licencia de conducir en el Sistema Nacional de Conductores.
- Suspensión de la inscripción del personal de entidades complementarias en el registro correspondiente.

Según Panta (2018), cuando una persona infringe las normas del transporte y tránsito terrestre y no acata las medidas preventivas que se le imponen, la autoridad tiene la responsabilidad de asegurar que estas se cumplan; para ello, está legalmente facultada a emplear diversos medios físicos y mecánicos, no como castigo, sino como herramientas necesarias para proteger el interés público y garantizar que la ley se respete. Entre estos medios se incluyen acciones como la colocación de avisos visibles que informen sobre la sanción, lo cual no solo cumple una función informativa, sino que también disuade a otros de cometer faltas similares.

Además, en casos más complejos, se puede recurrir al cierre físico de locales mediante cerraduras especiales, soldaduras o tapiado de accesos; incluso, se puede bloquear el paso con estructuras como bloques de concreto; y en situaciones que lo ameriten, se puede asignar personal de seguridad que vigile permanentemente el cumplimiento de la medida. Aunque estas medidas puedan parecer severas, están amparadas por la ley y se aplican dentro de un marco legal bien definido, ya que el artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444 nos da a entender que, las decisiones de la administración deben ser eficaces y servir al interés general.

Por lo que, no se trata de actuar con dureza sin motivo, sino de aplicar medidas proporcionadas al nivel de la infracción, que sean necesarias, razonables y justificadas; por ello, una vez que se ejecuta una medida preventiva, la entidad correspondiente dispone de un plazo máximo de diez días hábiles para iniciar el procedimiento sancionador. Este plazo es fundamental porque asegura que el procedimiento avance sin demoras innecesarias y, al mismo tiempo, protege al ciudadano frente a posibles abusos; sin embargo, si transcurre ese tiempo sin que se haya dado inicio al procedimiento, la

medida preventiva pierde automáticamente su validez, lo que significa que debe cesar de inmediato.

No obstante, si dentro de ese plazo se inicia el procedimiento sancionador y las condiciones lo justifican, la autoridad puede aplicar nuevas medidas preventivas; esto podría ocurrir, por ejemplo, si durante el trámite se detectan nuevos riesgos que podrían afectar la seguridad vial o la salud pública. Por lo que, este conjunto de reglas busca lograr un equilibrio entre el deber del Estado de hacer cumplir la ley y el derecho de las personas a ser tratadas con justicia y dentro de un debido procedimiento; por eso, además de aplicar correctamente los plazos y formalidades, la autoridad debe justificar adecuadamente cada decisión, explicando por qué se toma y por qué es necesaria en ese contexto.

5.5. Reglamento Nacional De Tránsito A Las Municipalidades Provinciales

El DS 016-2009-MTC, junto con sus actualizaciones, aprueba el TUO del Reglamento Nacional de Tránsito, el cual es un pilar fundamental en la regulación del tránsito vehicular en el país; ya que, a través de este reglamento se establece en el artículo 5, que las municipalidades provinciales asumen la responsabilidad clave de gestionar y recaudar las multas de tránsito, convirtiéndose en las encargadas de velar por el cumplimiento de las normas de tránsito dentro de su ámbito; esta tarea no solo les permite imponer sanciones, sino también administrar todos los procedimientos administrativos vinculados a las infracciones de tránsito.

El PAS está regido por el Reglamento Nacional de Tránsito y la Ley 27444, que marca los procedimientos y principios que deben seguir las entidades públicas al manejar los trámites administrativos, asegurando que las sanciones se apliquen de manera justa y respetando los derechos de los ciudadanos. La coordinación de ambos marcos legales es esencial para garantizar que los procedimientos de las papeletas de tránsito sean manejados de forma clara, eficiente y respetuosa con el debido procedimiento; por eso, las municipalidades no solo deben ajustarse al Reglamento Nacional de Tránsito, sino también asegurarse de aplicar las sanciones conforme a lo que dicta la Ley 27444.

Según Valenzuela (2024), cuando una autoridad encargada del control del tránsito presencia una infracción, está en plena capacidad de aplicar la sanción correspondiente ya que esto se sustenta en lo dispuesto por el artículo 290 del TUO del

Reglamento Nacional de Tránsito, que clasifica las infracciones en dos grupos según quién las cometa. Por un lado, las que corresponden a los conductores, y por otro, las que son responsabilidad de los peatones; además, este reglamento también precisa que solo ciertos funcionarios, específicamente los mencionados en el título II, están autorizados para fiscalizar y sancionar, asegurando así que estas funciones se realicen dentro del marco legal y por personal debidamente facultado.

De acuerdo con el artículo 6 del TUO del Reglamento Nacional de Tránsito, las municipalidades tienen un plazo de noventa días, desde la publicación del reglamento, para actualizar sus procedimientos de acuerdo con las nuevas disposiciones; siendo que, este tiempo es crucial para que las municipalidades implementen correctamente las modificaciones necesarias, ajusten su texto único de procedimientos administrativos (TUPA) y adapten otras normativas relacionadas; ya que, durante este período, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones se encargará de capacitar a las autoridades locales, para asegurarse de que entiendan y apliquen los cambios de manera efectiva.

Es importante resaltar que los procedimientos sancionadores que se hayan iniciado antes de la vigencia del decreto seguirán bajo la normativa vigente en ese momento, hasta que se resuelva el procedimiento administrativo; lo cual asegura que no se realicen cambios retroactivos, protegiendo los derechos de los involucrados.

- En cuanto a las sanciones derivadas de papeletas emitidas antes de la vigencia del reglamento, se aplicará el principio de retroactividad benigna, lo cual significa que, si las nuevas reglas favorecen al infractor, podrán aplicarse, siempre que la sanción no haya sido firmada; no obstante, no se devolverán los pagos que ya se hayan realizado, conforme a las normativas legales establecidas.

Por lo que, el Reglamento Nacional de Tránsito y la Ley 27444 proporcionan un marco claro y bien estructurado que las municipalidades provinciales deben seguir para gestionar de manera correcta las multas de tránsito; por lo que, esta coordinación entre ambos marcos garantiza que las sanciones se apliquen de forma justa, eficiente y transparente, respetando el debido procedimiento y asegurando que las infracciones de tránsito se gestionen de manera adecuada en cada jurisdicción.

- Dentro del marco de sus facultades normativas, las autoridades competentes están habilitadas para emitir disposiciones reglamentarias y ejecutar las acciones necesarias que garanticen la implementación y el cumplimiento de la

normativa nacional en el ámbito de su jurisdicción; asimismo, les corresponde llevar a cabo la clasificación de la red vial bajo su competencia y administrar los procedimientos que se deriven de dicha labor, en concordancia con la normativa nacional vigente. Del mismo modo, deben informar sobre aquellas vías o zonas que presenten niveles de saturación ocasionados por contaminación o congestión vehicular, conforme a lo estipulado en la legislación nacional aplicable.

- En cuanto a sus competencias de gestión, las autoridades están facultadas para administrar e implementar los registros establecidos por la normativa nacional; además, pueden otorgar en concesión los servicios de transporte terrestre en su jurisdicción, ya sea en zonas o vías declaradas como saturadas, o emitir los permisos correspondientes en aquellas que se encuentren disponibles, incluyendo la infraestructura vial recientemente habilitada, conforme a lo dispuesto por la ley.

Asimismo, tienen la responsabilidad de reglamentar el cobro de tasas por el otorgamiento de licencias para el uso de dicha infraestructura; están habilitadas para cobrar a personas o instituciones que interfieran con el tránsito debido a la ejecución de obras, según lo establece la normativa nacional; a ello se suma la función de administrar y recaudar los recursos provenientes del pago de multas impuestas por infracciones de tránsito tipificadas legalmente.

- Dentro de sus competencias de fiscalización, las autoridades están facultadas para llevar a cabo inspecciones, identificar infracciones y aplicar las sanciones correspondientes ante el incumplimiento de la normativa nacional y de los reglamentos vinculados al transporte y tránsito terrestre; asimismo, les corresponde supervisar el cumplimiento de los permisos otorgados por la municipalidad en materia de concesiones de infraestructura vial dentro de su jurisdicción, conforme a lo establecido por la legislación vigente.

6. Papeletas de tránsito y sanciones administrativas

6.1. Papeletas

Las papeletas de tránsito son herramientas fundamentales que utilizan las autoridades, como la Policía Nacional de Tránsito o los inspectores municipales, para comunicar a los conductores que han cometido una posible infracción a las normas de circulación; por lo que, más allá de ser una simple notificación, este documento marca el

inicio de un PAS que busca confirmar los hechos, determinar si hubo responsabilidad y, de ser el caso, aplicar la sanción correspondiente.

Según Martín (2001), la papeleta por sí sola no equivale a una sanción, ya que no implica una declaración de responsabilidad ni una consecuencia directa para el conductor; más bien, se trata de una herramienta que inicia un procedimiento durante el cual la persona involucrada puede ejercer sus derechos, presentar sus descargos, y defender su posición con base en lo establecido por la Ley 27444, que regula el procedimiento administrativo en el Perú.

De lo anteriormente precisado, se puede acotar que, es clave que todo el trámite sancionador sea claro, rápido y justo ya que el conductor debe tener la oportunidad de defenderse, presentar pruebas, y disponer de tiempo razonable para hacerlo; y con ello se evita que se cometan injusticias o que el sistema se perciba como arbitrario. Por ello, una papeleta de tránsito no es solo un papel; representa el inicio de un procedimiento pensado para cuidar la seguridad en las calles, proteger la vida de las personas y asegurar una convivencia ordenada en el espacio público.

El rol de las papeletas es muy importante en dos frentes; por un lado, permiten que las autoridades ejerzan un control inmediato sobre el comportamiento en las vías, registrando situaciones que podrían poner en riesgo la seguridad de quienes transitan; y por otro, tienen un efecto preventivo, ya que las consecuencias que pueden generar —como multas, reducción de puntos en la licencia o suspensión del derecho a conducir— buscan desalentar futuras infracciones.

Aplicar las sanciones que derivan de estas papeletas es una parte esencial de las políticas de tránsito, ya que ayuda a corregir comportamientos peligrosos, reducir los accidentes y promover una cultura de respeto por las normas viales; por lo que es importante que, todo el procedimiento deba realizarse respetando las reglas del derecho administrativo sancionador, es decir, siguiendo principios como el de legalidad, presunción de inocencia, proporcionalidad y debido procedimiento.

Conforme a la postura de Magide y Gonzáles (2021), entendemos que, el uso de papeletas de infracción facilita la labor de las autoridades que tienen capacidad sancionadora, ya que les permite actuar sin necesidad de desplegar investigaciones más complejas o detalladas antes de iniciar formalmente un procedimiento sancionador. En ese contexto, gracias a ello, se logra reducir el tiempo que normalmente tomaría reunir

información o pruebas, lo que a su vez ayuda a aliviar la carga procesal del ente administrativo y a hacer más ágil la gestión de los casos.

La papeleta cumple una doble misión, por un lado, actúa como constancia de una conducta que podría ser infractora; y por otro, como el documento que permite que el procedimiento administrativo se ponga en marcha. Por eso, es esencial que su emisión se realice de forma correcta y completa, ya que de haber errores en la redacción, omisiones de datos o una fundamentación inadecuada pueden hacer que todo el procedimiento quede sin efecto o se declare inválido. Además, una vez emitida, la papeleta desencadena otras etapas del procedimiento, como la notificación al presunto infractor, la revisión de los hechos, la posibilidad de presentar pruebas, y la eventual resolución.

Por lo que, todo ello debe desarrollarse respetando principios como la legalidad, la imparcialidad, el derecho de defensa, y la proporcionalidad de las sanciones, pues resulta fundamental que quienes se encargan de emitir estas papeletas —ya sean policías o inspectores— estén debidamente capacitados; puesto que, no basta con conocer las normas de tránsito, sino que deben saber cómo funciona el procedimiento administrativo, cuáles son los derechos de los ciudadanos y cómo documentar correctamente los hechos.

6.2. Tipos

En la segunda etapa del procedimiento sancionador, cobra especial relevancia el rol que cumple la Policía Nacional de Tránsito, porque su participación, basada en un enfoque descentralizado, permite que estén presentes y operativos en distintas partes del país, lo que se traduce en una respuesta más rápida, directa y acorde con las realidades particulares de cada localidad frente a las infracciones de tránsito. Justamente, por esta descentralización, no son necesariamente las mismas autoridades —que luego imponen la sanción— quienes inician el procedimiento; de hecho, muchas veces todo comienza con la intervención de un efectivo policial que, desde su labor cotidiana en las calles, identifica una posible falta y actúa en consecuencia.

En la práctica, esto significa que los policías de tránsito son el primer contacto del ciudadano con el sistema sancionador; puesto que, son ellos quienes detectan la infracción, levantan la papeleta correspondiente y con ello dan inicio al procedimiento administrativo. Esta separación entre quien constata el hecho y quien posteriormente evalúa y sanciona permite garantizar mayor objetividad y transparencia en el procedimiento, respetando

principios fundamentales como el debido procedimiento y la imparcialidad; por lo que, este mecanismo no solo busca justicia, sino también eficiencia.

Al delegar esa primera acción en los efectivos de tránsito, se logra agilizar el procedimiento y reducir la carga de trabajo de las entidades encargadas de aplicar las sanciones; sin embargo, para que esto funcione correctamente, es fundamental que los policías estén bien capacitados y cuenten con las herramientas necesarias; y solo así podrán actuar con responsabilidad, respetando los derechos de las personas, y asegurando que cada intervención se realice dentro del marco legal.

Según el DS 016-2009-MTC, que aprueba el TUO del Reglamento Nacional de Tránsito —también conocido como el Código de Tránsito— junto con sus respectivas modificaciones; las infracciones en materia de tránsito se clasifican en tres niveles según su gravedad; conforme el capítulo III sección I de la citada ley.

- En primer lugar, se encuentran las infracciones muy graves, identificadas con la letra M, entre las cuales se incluyen conductas como conducir en estado de ebriedad, manejar sin licencia o con una licencia suspendida o retenida, estacionar en curvas o circular sin placas de rodaje; y las sanciones por estas faltas pueden equivaler al 100 %, 50 %, 24 %, 18 % o 12 % de la Unidad Impositiva Tributaria, dependiendo del caso.
- En segundo lugar, están las infracciones graves, representadas por la letra G, que comprenden actos como no mantener una distancia prudente entre vehículos, no realizar las señales correspondientes al girar o no utilizar el carril derecho para el ascenso o descenso de pasajeros; y estas faltas se sancionan con una multa equivalente al 8 % de la UIT.
- Finalmente, se encuentran las infracciones leves, señaladas con la letra L, que incluyen conductas como estacionar incorrectamente en zonas autorizadas, dejar puertas abiertas que obstruyan el tránsito o usar el carril de giro para continuar en línea recta, en estos casos, la multa asciende al 4 % de la UIT.

En el contexto del PAS vinculado al tránsito, las papeletas no se limitan a ser simples notificaciones de infracciones; sino que, en realidad, cumplen un rol más complejo y estructural, ya que constituyen actos administrativos con una función concreta dentro del desarrollo del procedimiento. Estos representan el punto de partida que permite a la administración activar su capacidad para investigar y, eventualmente, sancionar conductas

que vulneran las normas de circulación; por ello, según la doctrina, el procedimiento administrativo funciona como un ciclo ordenado de pasos, donde cada acto se conecta con el anterior y con el siguiente, formando una cadena coherente que permite a la administración tomar decisiones que respondan tanto a la legalidad como al interés público.

En este ciclo, cada acto tiene un propósito particular, dependiendo del momento en el que aparece y del impacto que genera; en el caso de las papeletas de tránsito, estas se ubican dentro de los actos que dan inicio o impulsan el procedimiento ya que son emitidas por autoridades como la Policía de Tránsito o inspectores municipales, y permiten registrar formalmente una presunta infracción. A partir de ahí, se activa un procedimiento que tiene como finalidad verificar si realmente existió una falta, identificar al responsable y, si corresponde, imponer una sanción adecuada.

6.3. Sanciones Administrativas

La Ordenanza Municipal N.º 927 emitida por la Municipalidad Provincial de Arequipa busca ordenar el flujo de vehículos en el Centro Histórico sin sacrificar su riqueza arquitectónica y cultural; a través del conocido “plaqueo”, la norma asigna días específicos de ingreso según el último dígito de la placa, garantizando así una circulación más ágil y menos concentrada; y de este modo, se busca aliviar el tráfico en las calles angostas de la zona monumental y, al mismo tiempo, proteger el patrimonio de la ciudad. En el mes de abril de 2024, se incorporó sanciones escalonadas que responden al principio de proporcionalidad; por lo que, en lugar de imponer una misma multa sin distinción, ahora se penaliza con montos crecientes a quienes reinciden en la infracción.

Primero un porcentaje de la UIT, y luego, si persisten las faltas, incrementos que buscan disuadir futuras violaciones; así, la norma deja de ser un simple reglamento de tránsito y se convierte en una herramienta eficaz para fomentar el respeto a las restricciones de acceso. Asimismo, la Ordenanza N.º 1116 regula el Depósito Municipal de Vehículos, donde se define cómo y cuándo se internan las unidades sancionadas, así como los pasos que deben seguir sus propietarios para recuperarlas; con dicha regulación tanto conductores como autoridades cuentan con un procedimiento claro y transparente; desde el traslado del vehículo infractor hasta la entrega final, siempre bajo el amparo de un debido procedimiento que respeta los derechos de todos los involucrados.

El sistema conocido como “plaqueo” responde a una política municipal orientada a restringir el acceso vehicular al Centro Histórico de Arequipa en determinados días, según

el último dígito de la placa del vehículo; esta disposición no es arbitraria, sino que persigue fines legítimos como el reducir la congestión vehicular en una zona de alto valor cultural y preservar la integridad de su patrimonio arquitectónico, constantemente expuesto al deterioro por el tránsito excesivo. Y cuando un conductor incumple esta medida, se genera un acto administrativo que se materializa en la emisión de una papeleta de tránsito; este documento no es simplemente una notificación, sino que constituye el inicio formal del PAS, en el cual se garantiza el respeto a los derechos del administrado, incluido el derecho a presentar sus descargos y a un debido procedimiento.

Según Martín (2001), una particularidad de esta infracción es que, además de la multa económica correspondiente —que varía en función de la reincidencia—, el vehículo infractor es internado en el Depósito Municipal; y esta medida tiene una finalidad claramente disuasiva puesto que, no se limita a sancionar al conductor con una obligación pecuniaria, sino que implica también un perjuicio práctico y económico, al exigir la realización de trámites adicionales y asumir costos logísticos y administrativos para la recuperación del vehículo.

Para el año 2025, la UIT ha sido establecida en S/ 5 350.00, y de conformidad con lo estipulado en la Ordenanza Municipal N.º 927 de la Municipalidad Provincial de Arequipa, y sus modificaciones posteriores, las infracciones relacionadas con el sistema de “plaqueo” y otras restricciones de acceso vehicular al Centro Histórico son sancionadas mediante un régimen de multas progresivas. Estas sanciones se calculan en función de porcentajes de la UIT, considerando no solo la gravedad de la infracción, sino también la reincidencia del infractor, en ese sentido;

- Si un vehículo ingresa al Centro Histórico sin respetar la restricción del “plaqueo”, es decir, sin adherirse al día autorizado según el último dígito de su placa. En la modificatoria del artículo 13 de la ordenanza 927 se impone una multa del 10 % de la UIT por la primera infracción, 15 % por la segunda y 20 % a partir de la tercera infracción.
- Los taxis no formalizados que circulan en el Centro Histórico incurren en una multa del 20 % de la UIT en la primera infracción, del 30 % en la segunda, y del 50 % a partir de la tercera. Además, el ingreso de vehículos de abastecimiento fuera del horario permitido también es sancionado con una multa proporcional: 10 % de la UIT por la primera infracción, 20 % en la segunda, y 30 % en las siguientes faltas.

- Los taxis que ingresen al Centro Histórico sin pasajeros deben enfrentar una sanción similar, 10 % de la UIT en la primera infracción, 20 % en la segunda, y 30 % a partir de la tercera.

Por lo que, independientemente de la infracción, a partir de la tercera falta en cualquiera de las situaciones mencionadas, la normativa dispone el internamiento obligatorio del vehículo en el depósito municipal, conforme a lo dispuesto en la referida ordenanza. Esta medida, además de su carácter sancionador, cumple una función disuasiva, al generar una afectación económica directa y una restricción temporal en el derecho del administrado a hacer uso de su vehículo; por lo que, busca no solo corregir comportamientos infractores, sino también prevenir la reincidencia, asegurando el cumplimiento de las disposiciones de tránsito y contribuyendo al orden y la seguridad.

6.4. El internamiento vehicular como medida administrativa

Se debe entender por internamiento vehicular, como una medida administrativa preventiva o correctiva dada por autoridad competente, consistente en la retención y traslado el vehículo al depósito oficial. Gordillo (2011) tenía la idea de que las medidas administrativas no tienen por fin castigar sino asegurar propiamente el cumplimiento de las normas o preservar el interés público. Siendo que esta debe ser ejecutada simplemente como una medida preventiva, que puede aplicarse incluso sin que exista sanción alguna. Sumado a ello, Hutchinson (2016) reafirmaba que esta medida se rige por la razonabilidad y la legitimidad siendo que su enfoque es dado en base al principio de legalidad e interés y bienestar público.

De esta manera, diremos que el internamiento vehicular se ejecuta de forma automática en aquellos supuestos en los que el conductor incurre en infracciones vinculadas al sistema de “plaqueo” u otras disposiciones reguladoras del acceso al Centro Histórico de Arequipa. Esta medida se encuentra sustentada en el principio de eficacia de la función administrativa, al buscar una respuesta inmediata frente al incumplimiento normativo; por lo que, para proceder con el retiro del vehículo del Depósito Municipal, el administrado debe cumplir con un procedimiento formal que comprende, en primer lugar, el pago de la sanción impuesta en la tesorería de la Municipalidad Provincial de Arequipa. Seguidamente, debe presentar el comprobante de pago junto con la papeleta original que dio origen al internamiento, y formular una solicitud dirigida al área de Transporte Urbano, solicitando expresamente la devolución del vehículo.

Este procedimiento está sujeto a un plazo máximo de retención; transcurrido dicho periodo sin que el infractor haya regularizado su situación, se generan cargos adicionales por cada día de permanencia del vehículo en el depósito; este incremento progresivo en el costo total de la infracción responde a una lógica disuasiva, que busca incentivar el cumplimiento oportuno de las obligaciones administrativas por parte del ciudadano, y al mismo tiempo garantizar una gestión eficiente del espacio en el depósito municipal.

6.5. Papeleta como medida administrativa

El administrado a quien se la ha impuesto una papeleta de tránsito emitida por la municipalidad conserva plenamente su derecho a ejercer una defensa dentro del PAS; por lo que, en ese sentido, se encuentra facultado para presentar sus descargos o no, en un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la notificación de la infracción; y esta actuación debe formalizarse por escrito, de conformidad con lo previsto en la normativa aplicable al procedimiento administrativo general. Por su parte, la autoridad competente tiene la obligación de emitir una respuesta debidamente motivada en un plazo que no exceda los treinta días hábiles, en atención al principio de celeridad administrativa, el cual impone a la administración pública el deber de resolver con la mayor prontitud posible, evitando dilaciones injustificadas.

Durante su desarrollo resulta indispensable considerar el respeto a las garantías propias del debido procedimiento administrativo, como lo son, el derecho del administrado a ofrecer y actuar pruebas pertinentes, el acceso al expediente para conocer los fundamentos de la imputación y, finalmente, la obtención de una resolución fundada en derecho, clara y congruente; las cuales no son meras formalidades, sino son instrumentos esenciales que impiden que las sanciones se apliquen de manera arbitraria, garantizando así, que el ciudadano pueda ejercer una defensa efectiva frente a cualquier imputación de responsabilidad administrativa. En la etapa final de este procedimiento, la autoridad competente tiene la responsabilidad de emitir una resolución que cierre del caso, ya sea imponiendo una sanción al administrado o disponiendo el archivamiento del expediente, según corresponda.

Tal como lo precisa Bobadilla (2020), esta decisión no puede adoptarse de forma arbitraria, sino que, debe de estar debidamente motivada, es decir, debe de contener una justificación clara, coherente y suficiente que respalde su contenido. Dicha motivación debe estar construida sobre la base de los medios probatorios que hayan sido actuados

válidamente en el procedimiento, y reflejar una evaluación objetiva de los hechos ya que no se trata solo de citar normas, sino de construir una argumentación jurídica que permita entender por qué se llega a una determinada conclusión, especialmente en lo que se refiere a la responsabilidad del administrado.

En caso de que se imponga una sanción, esta debe responder a los principios rectores del derecho administrativo sancionador, como la legalidad, la proporcionalidad, la razonabilidad y la tipicidad; por lo que, la decisión debe demostrar que se ha evaluado adecuadamente la gravedad de la infracción, la conducta del infractor, y cualquier otra circunstancia relevante para justificar la medida adoptada. Por ello, con esta resolución final, el procedimiento sancionador concluye formalmente; sin embargo, es importante enfatizar que la motivación no puede ser una formalidad vacía sino debe estar estructurada de tal forma que permita al administrado comprender claramente las razones de la decisión, y, de ser el caso, cuestionar válidamente a través de los medios impugnatorios que la ley reconoce.

7. Manual de procedimientos

7.1. Naturaleza

De acuerdo con los cambios constantes para la mejora del sistema administrativo, se optó por implementar reformas estructurales guiadas por un modelo funcionalista, es decir, un enfoque orientado a la eficiencia, eficacia y racionalidad de sus estructuras administrativas; por lo que, nuestro país ha asumido el compromiso de transitar hacia un modelo de gestión pública que responda a los desafíos contemporáneos y que garantice una mejor calidad de vida para la ciudadanía. A partir del año 2002, el legislador peruano ha venido aprobando un conjunto de normas orientadas a la consolidación de un Estado moderno, democrático y descentralizado; esta orientación normativa no se ha limitado únicamente a la aprobación de leyes generales, sino que se ha complementado con la emisión de Decretos Supremos, Decretos Legislativos y otros dispositivos que han permitido una implementación progresiva y coherente del nuevo modelo de gestión pública.

En el marco de la Política Nacional de Modernización de Gestión Pública a 2030, la cual fue elaborada por la Secretaría de Gestión Pública se establece, que las entidades del Estado deben mantener actualizados sus documentos de gestión, con el fin de contribuir de manera efectiva al logro de sus objetivos institucionales y responder adecuadamente a las demandas de la ciudadanía; esto fue de gran trascendencia para la descentralización del

poder estatal, la cual no solo promovió una reorganización funcional del aparato público, sino que también otorgó competencias específicas a distintos órganos del Estado. La finalidad de esta política fue establecer un sistema administrativo que fomente una gestión pública más moderna, transparente y orientada a resultados; por ello, en este proceso de transformación institucional, se destaca el rol que desempeña la Secretaría de Gestión Pública, el cual es el ente técnico responsable de liderar e impulsar la modernización del Estado peruano. Su función implica articular políticas, diseñar estrategias y evaluar el desempeño de las entidades públicas, con el objetivo de construir un Estado más eficiente, accesible y centrado en el servicio al ciudadano.

Por lo que, entre estos documentos, uno de los más relevantes es el Manual de Procedimientos (en adelante: MAPRO), el cual cumple una función clave en la organización y sistematización de los procedimientos internos de una institución. Según Vivanco (2017), la importancia de este documento no se limita únicamente al ámbito interno o administrativo, sino que este tiene un impacto directo en la población ya que garantiza una mejor gestión pública. Asimismo, se entiende al MAPRO como un instrumento que presenta de forma ordenada y detallada los procedimientos que se desarrollan en una entidad pública, especificando las funciones asignadas a cada integrante del personal en dichos procedimientos, así como los objetivos organizacionales que se buscan alcanzar a través de su implementación.

7.2. Concepto

El MAPRO es un documento que describe de manera minuciosa el desarrollo de las actividades institucionales, con el fin de asegurar una ejecución eficiente de los procedimientos y preservar así el adecuado funcionamiento del control interno; por lo que, se presenta como una herramienta clave para guiar al personal en el cumplimiento de sus responsabilidades durante cada etapa del procedimiento. Por ello, contar con un documento de carácter explicativo y detallado no solo facilita la identificación de posibles deficiencias, sino que también permite implementar mejoras orientadas a ofrecer un servicio o producto de mayor calidad.

Según Vivanco (2017), el MAPRO es un instrumento vinculado estrechamente al sistema de control interno, dado que en él se registran de manera precisa los procedimientos, acciones, responsabilidades y funciones que corresponden al personal de la entidad; por lo

que, resulta esencial para garantizar el adecuado desarrollo del control interno, cumpliendo con uno de los fines fundamentales establecidos por las normativas institucionales.

Por ello, este instrumento jurídico-administrativo desempeña un rol esencial dentro del engranaje institucional del aparato público puesto que, su finalidad no se limita únicamente a describir procedimientos, sino que permite tener una visión estructurada y coherente del funcionamiento interno de la entidad; contribuyendo así de manera directa a la prevención de duplicidades funcionales, lo que a su vez garantiza una asignación clara y eficiente de responsabilidades dentro del marco normativo vigente. Por ello, representa un insumo valioso para la planificación estratégica institucional, al proporcionar información técnica y organizacional que respalda la toma de decisiones y la implementación de reformas estructurales cuando estas resultan necesarias; y su aplicación práctica también incide positivamente en el fortalecimiento de otros documentos de gestión fundamentales, como el Clasificador de Cargos, los Perfiles de Puestos y el Reglamento de Organización y Funciones, contribuyendo con ello a consolidar una administración pública más ordenada, transparente y orientada al cumplimiento efectivo de sus fines constitucionales.

Según Cueva (2024), el MAPRO como documento de gestión, tiene un impacto significativo en el fortalecimiento organizacional, ya que permite alcanzar los objetivos institucionales y asegurar un control interno eficiente, reduciendo la posibilidad de errores por desconocimiento de los procedimientos; por tanto, una de sus funciones principales, es servir de guía en la incorporación de nuevo personal, facilitar el análisis de los distintos procedimientos y brindar una herramienta de consulta válida tanto a nivel institucional como dentro del ámbito jurisdiccional.

Este manual representa una pieza clave dentro de la normativa de la gestión pública ya que su existencia no solo responde a una exigencia formal, sino que cumple una finalidad sustantiva, al garantizar el cumplimiento adecuado de las funciones asignadas a cada servidor público, en un marco de legalidad, transparencia y eficiencia. Por lo que, contar con un MAPRO debidamente actualizado permite a las entidades del Estado no solo delimitar con claridad los procedimientos internos, sino también identificar vacíos, errores u omisiones que puedan generar disfunciones administrativas. Esta identificación temprana de fallas posibilita la adopción de medidas correctivas oportunas, que impactan positivamente en la calidad del servicio público ofrecido a la ciudadanía, puesto que — desde el punto de vista del derecho administrativo— el MAPRO refuerza la seguridad jurídica interna, promueve la rendición de cuentas y contribuye significativamente al

fortalecimiento del control interno, al establecer parámetros objetivos para evaluar el desempeño funcional.

Por ello, este documento no debe entenderse como un simple documento administrativo o una guía operativa de rutina, sino como un instrumento normativo de primer orden, que respalda el accionar coherente, predecible y ordenado del aparato estatal; busca consolidar la legalidad y legitimidad de los actos administrativos, al establecer con precisión qué debe hacerse, quién debe hacerlo y cómo debe ejecutarse cada procedimiento dentro de una entidad pública; y traduce en acciones concretas los principios constitucionales y legales que rigen la función pública, tales como la legalidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y control.

7.3. Procedimiento

El MAPRO es una herramienta esencial para el adecuado funcionamiento de las entidades públicas; por lo que tratándose de un instrumento que cumple una función normativa y organizativa de gran importancia; su utilidad radica en que permite al Estado coordinar, supervisar y encaminar con claridad y orden los distintos procedimientos que se desarrollan en sus órganos internos; por lo que, este actúa como una guía estructurada que describe con precisión cada uno de los procedimientos que ejecutan las unidades organizacionales, brindando información sistematizada y comprensible para todos los servidores públicos.

Según Cueva (2024), su carácter explicativo resulta fundamental, ya que facilita la correcta interpretación y aplicación de los procesos institucionales, abarcando desde los procedimientos operativos más cotidianos hasta aquellos de naturaleza estratégica y de soporte; por lo que, no solo orienta la labor del personal, sino que fortalece la transparencia, la legalidad y la eficiencia en la gestión pública, principios que todo abogado reconoce como pilares del Estado de derecho.

El procedimiento administrativo constituye uno de los ejes centrales para el funcionamiento del Estado ya que no solo se trata simplemente de una secuencia de actos, sino de actuaciones ordenadas y reguladas mediante el cual la administración pública ejerce sus competencias, con el fin de emitir actos administrativos que generen consecuencias jurídicas válidas dentro del ordenamiento legal; por lo que, este procedimiento parte de un análisis previo que sustenta la emisión del acto correspondiente, el cual debe enmarcarse dentro de los límites de legalidad y razonabilidad propios de la función pública.

En ese contexto, puede afirmarse que el procedimiento administrativo comprende un conjunto sistemático de acciones articuladas entre sí, orientadas a alcanzar un producto final —es decir, un acto administrativo— que incide directamente en los derechos, deberes o intereses de los administrados; y estas actuaciones deben realizarse con pleno respeto al marco normativo vigente, siendo el TUO de la Ley 27444 la norma de referencia que regula de manera integral los principios, requisitos, etapas y demás elementos esenciales que rigen estos procedimientos dentro del aparato estatal. Dicha norma no solo delimita el ámbito de aplicación del procedimiento administrativo, sino que además garantiza su coherencia con los principios rectores de la función pública, como la legalidad, la predictibilidad, el debido procedimiento y la transparencia; en suma, el procedimiento administrativo no es un mero trámite, sino una manifestación concreta del ejercicio legítimo del poder público, cuyo adecuado desarrollo resulta indispensable para consolidar un Estado de derecho eficiente, justo y orientado al servicio de los ciudadanos.

7.4. Control de la Gestión Municipal

Al analizar la política orientada al control dentro del ámbito municipal, es indispensable partir del entendimiento integral del control en la gestión pública; siendo que este concepto comprende una serie de mecanismos, acciones y procedimientos a través de los cuales los servidores del Estado hacen uso racional, responsable y transparente de los recursos públicos, siempre en concordancia con las disposiciones legales vigentes. En ese sentido, el control no solo representa una herramienta de vigilancia, sino también una expresión concreta del principio de legalidad, que rige toda actuación administrativa; por lo que, con el control de la gestión municipal, se adquiere una dimensión estratégica, que busca asegurar la eficiencia, eficacia y economía en el desarrollo de las funciones municipales a través de procesos de monitoreo, evaluación continua y retroalimentación, se supervisa el cumplimiento de los planes, metas y actividades, procurando que la administración responda a los intereses generales y no se desvíe de su finalidad pública.

Desde el enfoque del derecho público, resulta fundamental comprender la noción de “política” en su vínculo con el poder y la toma de decisiones públicas, porque toda política de control, cuando se diseña desde un enfoque técnico-jurídico, debe orientarse no solo al cumplimiento normativo, sino también al fortalecimiento institucional. Por lo que, una política de control eficaz permite identificar riesgos, corregir desviaciones y prevenir actos contrarios al interés público; por consiguiente, una correcta política de control municipal no solo garantiza la legalidad de las actuaciones administrativas, sino que se erige como un

factor determinante para fortalecer la legitimidad del gobierno local. A mayor control, mayor transparencia; y a mayor transparencia, mayor confianza ciudadana; por lo que, este vínculo entre control, legalidad y legitimidad resulta esencial para construir una administración pública moderna, profesional y orientada al bien común; además, contribuye directamente al cumplimiento de los fines del Estado establecidos en la Constitución, como la promoción del bienestar general, la inclusión social y el desarrollo sostenible de las comunidades.

Recordemos que para Caballero (2006), el concepto de política es central en la vida social, ya que está intrínsecamente vinculado con el ejercicio del poder en sus diversas formas ya que la política representa una forma de autoridad legítima asociada al mandato, que busca alcanzar fines específicos dentro de una colectividad. Este se constituye como un ámbito clave de la acción humana, guiado por decisiones orientadas al bienestar colectivo, dado que —a través de sus procesos y estructuras— se genera un impacto profundo en la organización, gobernanza y desarrollo de las sociedades; y es a través de ella que se establecen las normas que rigen la convivencia, se gestionan los recursos y se asegura el orden necesario para la cohesión social.

En su dimensión práctica, la política puede entenderse como el procedimiento mediante el cual, las comunidades establecen las reglas y las regulaciones que regirán su vida en común; además de que ayuda a la toma de decisiones cruciales respecto de la distribución de recursos y oportunidades; en este sentido, es la propia sociedad la que, a través de mecanismos políticos, determina las leyes y políticas públicas que orientarán su organización y funcionamiento. Adicionalmente, la política puede ser considerada como el arte de gobernar, en el que el Estado ejerce su autoridad sobre la población mediante la creación de leyes y estructuras organizativas que aseguran la seguridad, el orden y el cumplimiento de las normas; de esa forma, el Estado establece un sistema equilibrado de gobierno con el fin de mantener el poder, garantizar la estabilidad y asegurar que los ciudadanos respeten las leyes que rigen su convivencia.

El control en la administración pública es fundamental puesto que garantiza que los procedimientos se lleven a cabo de manera eficiente y sin contratiempos que puedan interrumpir su desarrollo; asimismo permite que los recursos y bienes del Estado se gestionen de forma adecuada, asegurando así que estos se utilicen en beneficio de la ciudadanía y para satisfacer sus necesidades. En este sentido, existen diferentes mecanismos de control que pueden aplicarse en la administración pública, estos se agrupan en cuatro

categorías principales; el control político, el control social o ciudadano, el control jurisdiccional y el control administrativo.

- El control político es una atribución de varios órganos del Estado, y un ejemplo claro de este control es el que ejerce el poder legislativo sobre el ejecutivo; sin embargo, este no se limita a esa relación ya que también se extiende a la supervisión de diversas instituciones públicas. Este tipo de control se lleva a cabo mediante la creación de leyes, que establecen el marco normativo bajo el cual deben operar el gobierno y las entidades públicas.

- El control social o ciudadano es un mecanismo que involucra activamente a la ciudadanía en la supervisión de la gestión pública; y existen diversos procedimientos que refuerzan este tipo de control, como el acceso a la información pública, la supervisión de obras públicas y las contrataciones del Estado, los procesos de rendición de cuentas y los presupuestos participativos; los cuales constituyen un pilar esencial para fomentar la participación ciudadana en la administración pública.

- El control jurisdiccional es ejercido por el poder judicial en Perú, particularmente a través de las revisiones judiciales, que evalúan los actos administrativos que puedan contradecir la voluntad popular. Este tipo de control asegura que las acciones de la administración pública sean las más adecuadas y ajustadas a la legalidad; no obstante, no es solo el poder judicial el encargado de este control; en Perú y otros países de América Latina, también existe el Tribunal Constitucional, el cual tiene la responsabilidad de impartir justicia y ejercer control en relación con los procesos constitucionales.

- En este sentido, el control administrativo en Perú está principalmente a cargo de la Contraloría General de la República, que supervisa y coordina el Sistema Nacional de Control del Estado. A su vez, otros organismos, como la Defensoría del Pueblo y el OECE, también cumplen con funciones específicas de control dentro del marco legal establecido. Siguiendo la clasificación de los mecanismos de control, la Contraloría General no solo ejecuta un control administrativo a nivel nacional, sino que, mediante su Órgano de Control Interno, extiende su vigilancia a las diversas entidades de la administración pública encargadas de la función pública. La inspección por parte del Órgano de Control Interno abarca una serie de actividades diseñadas para asegurar que los recursos y los bienes públicos sean utilizados de

manera adecuada; así como, que los procedimientos se lleven a cabo correctamente en beneficio de la ciudadanía; por lo que este control puede ejercerse tanto de manera preventiva como simultánea, siendo responsabilidad de los altos funcionarios públicos, los cuales son los encargados de garantizar su cumplimiento. En los gobiernos locales, el alcalde juega un rol importante en la promoción, la supervisión y el aseguramiento del buen funcionamiento del control interno, asegurando que las prácticas administrativas sean transparentes y eficientes.

7.5. La Eficacia en el sistema de gestión Municipal

En nuestro país se han implementado diversas normativas con el objetivo de reforzar el control interno en las distintas instituciones y entidades de la administración pública; en este sentido, el Sistema de Gestión Municipal, en adelante SCI, conforme a las leyes nacionales, se entiende como un conjunto de procesos y políticas diseñados para optimizar la eficiencia en el manejo de los recursos públicos, con el objetivo principal de promover la transparencia en la gestión municipal; y a su vez, este sistema desempeña un papel clave en la reducción de actos corruptos y en la recuperación de la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas.

Cueva (2024), explica que el SCI se basa en los principios de autocontrol, autorregulación y autoevaluación; por lo que, consta de cinco componentes fundamentales que aseguran una implementación efectiva para lograr los objetivos establecidos; los cuales incluyen en primer lugar, la creación de un ambiente de control, la evaluación de los riesgos asociados, el diseño de actividades de control, la interacción con los funcionarios de las unidades orgánicas involucradas, y la supervisión de todo el proceso para identificar posibles situaciones que puedan afectar el desarrollo de los procedimientos.

La eficacia de un SCI depende, en primer lugar, de su correcta implementación, porque en la práctica existen deficiencias por parte de la alta gerencia, que impiden una implementación adecuada y eficaz; y, en segundo lugar, su efectividad también está condicionada por diversos factores que pueden obstaculizar su puesta en marcha, como la falta de interés de las autoridades para activarlo o diseñarlo adecuadamente dentro de la estructura de la institución pública. Por lo que, para que un SCI sea verdaderamente eficaz, es fundamental que existan ciertos factores determinantes durante su proceso de implementación; y el más importante de estos factores es el compromiso del titular del

pliego, además de un seguimiento constante, evaluación y mejora continua, todo ello basado en la identificación de los riesgos que la entidad puede enfrentar. Adicionalmente, este sistema se sustenta en documentos de gestión clave, como lo son el Reglamento de Organización y Funciones, que se encarga de definir las funciones de cada unidad orgánica y establece las responsabilidades de quienes lideran el proceso de implementación; el MAPRO, el cual es otro documento crucial en la efectividad del SCI ya que permite detallar las responsabilidades de cada servidor en los procedimientos, así como los recursos y el tiempo invertido en la realización de los procesos; por lo tanto, contar con documentos de gestión actualizados es esencial para garantizar una implementación exitosa del sistema de control interno.

Una de las funciones clave del SCI es realizar evaluaciones constantes en cada unidad orgánica, con el objetivo de identificar riesgos que puedan afectar la correcta ejecución de los procedimientos, como retrasos o dificultades en la realización de actividades; y a su vez, permite identificar, analizar y crear un plan de acción para abordar estos problemas, implementando medidas que fortalezcan y optimicen los procesos. Además, que este juega un papel fundamental en la capacitación e involucramiento del personal, mediante los programas de formación, las sesiones informativas o los materiales educativos ya que es especialmente relevante para los funcionarios públicos, quienes son los responsables de liderar la implementación, desarrollo y ejecución de las actividades del SCI. Considerando que, una implementación adecuada de este sistema contribuye considerablemente a mejorar la transparencia en la gestión municipal y en las instituciones públicas, promoviendo así una mayor confianza por parte de la ciudadanía; Por ello, el rol que desempeña este sistema dentro de la administración pública es fundamental; puesto que, no solo permite identificar los riesgos, sino que también ofrece una estructura sólida para mejorar los procesos, basándose en datos y evidencia concreta; teniendo que tener un enfoque multidisciplinario.

Al ofrecer el SCI un sistema organizado de monitoreo y de evaluación, facilita así la identificación de oportunidades para optimizar los procesos y aplicar correcciones que mejoran el desempeño de las instituciones, lo cual podría generar cambios significativos permitiendo que las entidades públicas puedan adaptarse de forma más eficiente a los nuevos retos y necesidades; elevando de dicha forma la calidad de los servicios que se brindan a la ciudadanía. Asimismo, es fundamental para eliminar así las

barreras burocráticas que frecuentemente dificultan la eficiencia administrativa, porque al reducir estos obstáculos, se logra un flujo de trabajo más fluido y ágil, lo cual disminuye retrasos y errores en la ejecución de los procedimientos; y consecuentemente los ciudadanos reciben un servicio público más rápido, accesible y transparente, lo que refuerza su confianza en las instituciones gubernamentales.

8. Manual de procedimientos de la Municipalidad Provincial de Arequipa

8.1. Concepto

El MAPRO de la Municipalidad Provincial de Arequipa, aprobado mediante la Resolución Gerencial N.º 610-2016-MPA/GM, es un instrumento normativo interno que estandariza los pasos, responsabilidades y plazos en la ejecución de los procedimientos administrativos. Por ello, en el ámbito municipal, este documento se configura como una herramienta de gestión que permite mejorar la eficiencia, transparencia y control interno, los cuales son aspectos cruciales para evitar la caducidad y optimizar la recaudación de sanciones. En el contexto específico de las infracciones de tránsito, el MAPRO establece un marco normativo orientado a garantizar la correcta aplicación y ejecución de las sanciones, asegurando al mismo tiempo el respeto del debido procedimiento administrativo; lo cual implica que, una vez constatada la infracción, se procede a su registro formal en el sistema administrativo correspondiente, lo que da inicio al procedimiento sancionador; y posteriormente se emite la notificación al infractor, la cual debe incluir la descripción detallada de la falta, la cuantía de la multa y los plazos establecidos para que el interesado pueda ejercer sus derechos de defensa o presentar recursos administrativos.

Vivanco (2017), reafirmó que este manual es una herramienta importante para garantizar que los procedimientos dentro de una entidad pública se lleven a cabo de manera organizada, eficiente y alineada con los objetivos establecidos; por ello, no solo recoge, sino que también explica de forma detallada los procedimientos de cada una de las unidades organizacionales, asegurando que todos los pasos sean claros y comprendidos por el personal. Además, el MAPRO sirve como un documento de gestión que tiene un enfoque orientador, proporcionando así a los empleados, la información clave sobre los procedimientos operativos, estratégicos y de apoyo que la institución implementa.

Asimismo, este documento define los procedimientos específicos para evaluar la validez de la infracción y la materialización de pruebas, de modo que se garantice la transparencia y objetividad en el procedimiento; por lo que, se establecen plazos perentorios para cada etapa del procedimiento, desde la recepción de la infracción hasta la resolución final; lo que busca optimizar la gestión y asegurar una respuesta oportuna por parte de la municipalidad. Por otro lado, se habilitan instancias de revisión y apelación, permitiendo así la reconsideración de la imposición de la multa o la eventual corrección de posibles errores procedimentales. Por ello, este manual brinda un mecanismo estructurado y detallado que equilibra la necesidad de sancionar las infracciones de tránsito, con el aseguramiento de las garantías procesales de los ciudadanos, promoviendo una administración pública eficiente, transparente y en concordancia con los principios de legalidad y derecho al debido procedimiento.

8.2. Naturaleza del Procedimiento

La Gerencia Municipal, a través de su unidad orgánica, la Subgerencia de Fiscalización Administrativa, ha diseñado y establecido un conjunto de procedimientos institucionales orientados a la correcta imposición de multas administrativas, este procedimiento busca garantizar que la gestión municipal se ajuste a las normativas vigentes y se lleve a cabo con total transparencia y eficiencia, procurando siempre la legalidad y la equidad en cada acción tomada. Dentro de este marco normativo, de acuerdo con lo establecido en la Ley 27444 se desprende, que el procedimiento de imposición de sanciones cumple una función fundamental el cual es, el procesar las actas que inician el procedimiento sancionador; además de cumplir con establecer los principios y normas que guían todo el procedimiento administrativo en la administración pública, asegurando que se respeten los derechos de los administrados y que los actos de la administración sean justificados, razonables y conforme a derecho. Por lo que, es importante destacar que, conforme a esta ley, tanto el inicio como la culminación del procedimiento sancionador deben tener lugar dentro de la Subgerencia de Fiscalización Administrativa ya que este organismo es el encargado de coordinar y supervisar todo el procedimiento, asegurando que se cumplan los plazos establecidos, que las etapas del procedimiento se desarrollen con transparencia y que todas las decisiones sean debidamente fundamentadas.

En opinión de Cueva (2024), para dar inicio a este procedimiento un aspecto clave, es la existencia del acta de inspección debidamente levantada por el técnico en

fiscalización correspondiente ya que este documento constituye el punto de partida del procedimiento sancionador; por lo que, sin él, no es posible proceder a la imposición de ninguna sanción ya que el acta de inspección debe ser detallada, precisa y ajustada a los hechos observados durante la fiscalización, garantizando que la sanción posterior esté debidamente fundamentada.

Este procedimiento no solo asegura el cumplimiento de las normativas locales y nacionales, sino que también promueve una cultura de transparencia y de respeto al debido procedimiento dentro de la administración municipal; puesto que, al seguir la estructura general del procedimiento, se garantiza que las sanciones impuestas sean legítimas; que las partes involucradas tengan acceso a la información necesaria; y además que puedan ejercer sus derechos, incluyendo la posibilidad de presentar descargos o apelaciones, en caso de ser necesario. De esta forma, la subgerencia de fiscalización administrativa cumple un rol esencial en la gestión eficiente y justa de las sanciones administrativas, contribuyendo así a la mejora continua de la calidad de los servicios públicos y fortaleciendo la confianza ciudadana en la gestión municipal.

8.3. Estructura General del Procedimiento

El procedimiento administrativo de sanción en la municipalidad de acuerdo con el MAPRO comienza con la elaboración del Acta de Inspección, el cual es un paso fundamental realizado por el técnico en fiscalización II, quien tiene la responsabilidad de formalizar la inspección y de dejar constancia de la acción en el Sistema de Trámite Documentario; ya que este documento inicial se complementa con un informe técnico que explica el contexto y justificación de la intervención. Por lo que, una vez registrada el acta, el especialista administrativo II se encarga de revisar el expediente y distribuirlo, a través de un "cargo", a los técnicos en fiscalización responsables de continuar con el caso, asegurándose así que cada uno reciba la documentación necesaria para su análisis y resolución. A partir de allí, el técnico en fiscalización II tiene un plazo de cinco días para revisar tanto el acta como los descargos presentados por el administrado; si el fiscalizador observa algún error o falta en los descargos, el expediente se devuelve al fiscalizador original para que realice las correcciones pertinentes; o si, por el contrario, todo está en orden, se procede a elaborar el informe técnico final y el Proyecto de Resolución Subgerencial; los cuales son enviados a la Subgerencia correspondiente para su revisión. Este es un paso crucial, ya que el proyecto de resolución determinará las sanciones y acciones a tomar hacia el administrado, cerrando la fase de análisis.

Una vez que el Proyecto de Resolución Subgerencial está listo, la secretaria III tiene la responsabilidad de asegurarse de que todo el expediente esté completo y correctamente organizado antes de presentarlo al subgerente I; donde este último revisa el contenido, válida la resolución y firma el documento, devolviéndole a la secretaria III para que se inicie la notificación formal al administrado; y esta remite la resolución firmada a la central de notificaciones, encargada de distribuir la sanción de manera formal. Es un técnico administrativo en la central quien realiza el registro de la resolución y asigna el cargo al notificador, quien se encargará de entregar físicamente la resolución al administrado, asegurándose de obtener el acuse de recibo como prueba de la notificación; este acto finaliza la fase de notificación, dejando constancia de que el administrado ha sido informado sobre la sanción.

Finalmente, tras la notificación, la central archiva el expediente durante quince días hábiles, período en el cual el administrado tiene la posibilidad de presentar una apelación; en el caso de no recibir ninguna impugnación dentro del plazo, el expediente es trasladado a la subgerencia de control y recaudación, donde se registra de manera definitiva y se inicia el procedimiento de cobranza. Este procedimiento asegura que la municipalidad de Arequipa cumpla con sus normativas, internas como externas, de manera rigurosa, al aplicar las sanciones de manera eficiente y transparente; puesto que, la eficiencia del procedimiento radica en cómo se distribuyen de manera adecuada las responsabilidades y los tiempos en cada fase, lo cual permite gestionar los casos de forma oportuna y evitar retrasos innecesarios que puedan afectar a las partes involucradas.

Según Caballero (2006), la transparencia juega un rol importante al generar confianza, no solo entre los administrados, sino también en la comunidad en general, ya que cada paso del procedimiento está claramente documentado y puede ser revisado y validado por los interesados. Esto no solo asegura que las decisiones sean tomadas con base en hechos concretos, sino que también garantiza un procedimiento predecible y justo, respetando así los derechos de todas las partes, incluida la posibilidad de apelar las decisiones, lo que refuerza el cumplimiento del debido procedimiento. Este enfoque no solo asegura que las sanciones aplicadas sean conforme a la ley, sino que también promueve una cultura administrativa basada en la rendición de cuentas; así que cada decisión y acción tomada por la municipalidad se justifica adecuadamente, apoyada en hechos y normativas claras. Por lo que, de esta forma, al seguir un procedimiento bien

estructurado y definido, la municipalidad logra gestionar sus recursos de forma adecuada y resolver los conflictos de manera efectiva, contribuyendo a la mejora continua de los servicios públicos y, sobre todo, fortaleciendo la confianza de la ciudadanía en la gestión municipal.

8.4. Responsables del Procedimiento y sus Funciones

El procedimiento administrativo de fiscalización y sanción en la Municipalidad Provincial de Arequipa involucra a diversos actores que trabajan de manera conjunta para asegurar que cada etapa del procedimiento se lleve a cabo con precisión y en cumplimiento de las normativas legales; siendo que, cada funcionario tiene responsabilidades específicas que son esenciales para garantizar que el procedimiento se realice de manera transparente, legal y eficiente.

Conforme a Vivanco (2017), el concepto de **procedimiento** tiene un enfoque técnico, ya que se refiere a las acciones que se deben llevar a cabo para desarrollar un proceso de manera adecuada; por lo que, en este contexto, se entiende como una serie de actividades o pasos ordenados que los responsables deben seguir, respetando los tiempos y el flujo de los documentos según las políticas y normativas establecidas.

La coordinación entre los distintos roles es fundamental para asegurar la trazabilidad de cada expediente, el cumplimiento de los plazos establecidos y el respeto al debido procedimiento; por lo que cada tarea se distribuye cuidadosamente entre los diferentes cargos, desde la elaboración del acta de inspección hasta la notificación final de la resolución; esto permite que el procedimiento sea claro, justo y cumpla con los estándares legales exigidos. A continuación, se describen los roles y responsabilidades de los actores clave involucrados en este procedimiento según lo estipulado en el Manual de Procedimientos.

- El Técnico en Fiscalización II, es el primer responsable de poner en marcha todo el procedimiento de fiscalización; puesto que, su rol comienza con la elaboración del acta correspondiente, que se registra en el Sistema de Trámite Documentario y continúa con la redacción de los informes técnicos necesarios para sustanciar los descargos presentados por los administrados. Por lo que, su responsabilidad principal es asegurarse que el expediente esté completo, bien documentado y en total conformidad con los requisitos legales establecidos, lo cual garantiza que el caso avance de manera ordenada y correcta.

- El Especialista Administrativo II, el cual tiene la importante tarea de revisar minuciosamente cada expediente para verificar así que esté completo y bien organizado; por lo que, su labor es distribuir los expedientes a los técnicos correspondientes, utilizando el sistema de "carga" para que cada uno de los casos sea recibido y tratado por la persona adecuada. Además, este se encarga de la trazabilidad del procedimiento, asegurando así el seguimiento continuo de los tiempos y la correcta documentación, lo que mantiene el procedimiento en marcha sin contratiempos.

- La secretaria III, la cual tiene un rol esencial en la organización y verificación de los expedientes; por lo que, su función es garantizar que toda la documentación esté correcta antes de ser presentada para su firma ya que una vez las resoluciones han sido firmadas, ella se encarga de remitir a la Central de Notificaciones. Por ello, su tarea no solo es administrativa, sino que también asegura que el procedimiento de comunicación con el administrado se haga de manera clara y efectiva, facilitando el cumplimiento de los plazos y asegurando que no se pierda tiempo en las etapas finales del procedimiento.

- El subgerente I es quien juega un papel crucial en la toma de decisiones dentro del procedimiento administrativo ya que su función principal es revisar, validar y firmar las resoluciones subgerenciales; además que, con esto asegura que las resoluciones estén bien fundamentadas y ajustadas a la normativa vigente. Por lo que, garantiza que cada resolución se revise exhaustivamente, lo que proporciona seguridad jurídica y confianza en la correcta aplicación de las sanciones y decisiones administrativas.

- El Técnico Administrativo en la Central de Notificaciones, es quien se encarga de enumerar, registrar y archivar las resoluciones, asegurando así que toda la documentación esté correctamente organizada. También es responsable de generar los cargos correspondientes para los notificadores, además de gestionar los plazos legales y garantizar que todas las resoluciones se distribuyan dentro del tiempo estipulado; por lo que, su trabajo permite que el procedimiento siga su curso sin demoras y que cada acto administrativo esté correctamente documentado.

- El notificador es quien lleva a cabo la tarea más visible del procedimiento, la notificación física de las resoluciones al administrado; donde se asegura de que el documento llegue a la persona correcta, debe entregar la resolución de manera formal y obtener el acuse de recibo firmado, lo que confirma la recepción del documento; por lo que, este paso marca el cierre del procedimiento de notificación y asegura que el administrado esté formalmente informado sobre la resolución.

8.5. Importancia

Desde una perspectiva jurídica y organizacional, contar con un MAPRO es esencial para cualquier entidad administrativa. Este documento no es solo una guía técnica, sino que constituye una herramienta clave para asegurar la correcta ejecución de las funciones institucionales, puesto que establece de manera clara y ordenada el paso a paso de las actividades que deben realizarse, así como los órganos o unidades responsables de cada una de ellas. Uno de los aspectos más valiosos del MAPRO es que permite identificar con precisión quién hace qué, cómo lo hace y con qué recursos cuenta para hacerlo; y esta claridad no solo reduce márgenes de error y duplicidad de funciones, sino que también delimita responsabilidades, lo cual es crucial en el marco del control y la rendición de cuentas.

El manual suele incorporar modelos de formularios, autorizaciones, tipos de documentos requeridos, e incluso detalla el uso de herramientas o equipos necesarios para llevar a cabo las tareas asignadas. Todo en conjunto garantiza que los procedimientos no solo se cumplan, sino que se hagan con un estándar mínimo de calidad y eficiencia, contribuyendo así a una administración coherente y predecible.

Desde el punto de vista del derecho administrativo, el MAPRO también representa un instrumento que fortalece la transparencia institucional, puesto que contiene y preserva información clave sobre el funcionamiento interno de cada área, se convierte entonces en una base confiable para la auditoría, la evaluación y el control interno. Además, promueve en los servidores públicos una mayor conciencia sobre su rol y obligaciones, y facilita a sus superiores el seguimiento adecuado de la ejecución de las funciones; por lo que el manual no solo organiza el trabajo, sino que también respalda jurídicamente una gestión eficiente, transparente y orientada al cumplimiento de los fines públicos.



CAPÍTULO II

METODOLOGÍA

Habiendo desarrollado la totalidad de nuestro marco teórico, el mismo que fue necesario para profundizar y comprender el tema materia de investigación, corresponde ahora detallar los principales argumentos metodológicos que se han utilizado en la presente investigación.

1. Investigación

El problema a investigarse se encuentra ubicado en:

- a. Campo: Ciencias Económicas y Empresariales
- b. Área: Gestión Pública
- c. Línea: Tributación Municipal

2. Tipo de Investigación

La investigación es de tipo básico.

3. Nivel de Investigación

El nivel de la investigación es explicativo.

4. Unidades de estudio

Se tiene que en el año 2023 la Municipalidad Provincial de Arequipa ha declarado la caducidad de 95 Procedimientos Administrativos Sancionadores sobre infracciones de tránsito cometidas en el año 2023. Respecto a dicho dato, se toma como población y muestra el siguiente detalle:

4.1. Población

Las 95 resoluciones administrativas expedidas por la Municipalidad Provincial de Arequipa en el año 2023, que declaran la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores de infracciones de tránsito cometidas en el año 2023.

4.2. Muestra

Considerando la población del estudio, se estima el estudio de 48 resoluciones elegidas de forma aleatoria, la fórmula aplicada se trabajó de acuerdo al tamaño de la población, permitiendo un alto nivel de confianza y error pequeño. Para el cálculo de la muestra que valide el tamaño de la muestra se utilizó la siguiente fórmula:

$$n = \frac{Z^2 p^*q * N}{E^2(N-1) + Z^2 p^*q}$$

Donde:

N: Población : 95 NC: Nivel de confianza : 95% Z: Parámetro : 1.96 E: Error : 10% p:
Probabilidad de acierto : 0.5 q: Probabilidad de desacierto: 0.5

5. Uso de instrumentos

En calidad de técnicas: se utilizará la observación documental y la entrevista. En calidad de instrumentos: Se utilizará la ficha de análisis y la guía de entrevista.

Variable Independiente

La caducidad del procedimiento administrativo sancionador.

Variable Dependiente

Determinación de la sanción derivada de las papeletas de tránsito.

Tabla 1

Operacionalización de variables, técnicas e instrumentos

Variable	Indicadores	Sub Indicadores	Técnica	Instrumento
Independiente La caducidad del procedimiento administrativo sancionador.	Procedimiento actual	Diseño y/o manuales	Observación documental	Ficha de análisis
		Recursos humanos utilizados	Entrevista	Guía de entrevista
		Plazos		
	Caducidad	Causas	Observación documental	Ficha de análisis
			Entrevista	Guía de entrevista
		Consecuencias		
Dependiente Determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito.	Facultades de la MPA	Competencia	Observación documental	Ficha de análisis
		Principios rectores	Entrevista	Guía de entrevista
		Omisión		
	Sanciones por papeletas de Tránsito	Sanciones aplicadas	Observación documental	Ficha de análisis
		Efectos	Entrevista	Guía de entrevista

Nota Elaboración propia. La matriz operacionaliza variables sobre la caducidad del procedimiento administrativo sancionador y su relación con la determinación de sanciones

por papeletas de tránsito, utilizando técnicas de observación documental y entrevistas.





CAPÍTULO III

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Luego de haber realizado la presentación de nuestro teórico, es propicio ahondar en el desarrollo de nuestro instrumento metodológico, el mismo que está conformado por la realización de una entrevista semiestructurada. Asimismo, como segundo punto, tendremos a bien poder desarrollar lo concerniente a la Discusión de Resultados, ítem medular de la investigación, toda vez que se dará respuesta a los objetivos planteados al inicio de nuestro trabajo.

1. Entrevistas

Tabla 2

Experiencia laboral de los entrevistados en la gestión administrativa pública

PREGUNTA 1	¿Cuántos años de experiencia tiene en la Gestión Administrativa Pública?
Entrevistado 1	20 años
Entrevistado 2	4 años
Entrevistado 3	3 años
Entrevistado 4	3 años
Entrevistado 5	2 años
Entrevistado 6	10 meses
Entrevistado 7	10 meses

Nota: Elaboración propia. La muestra incluye participantes con variados niveles de experiencia laboral, enriqueciendo el análisis a través de diversas perspectivas administrativas.

Tabla 3

Experiencia de los entrevistados en la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito

PREGUNTA 2	¿Usted tiene experiencia en la tramitación de PAS por infracciones de tránsito?
Entrevistado 1	Si.
Entrevistado 2	Si.
Entrevistado 3	Si.
Entrevistado 4	Si.

Entrevistado 5	Si.
Entrevistado 6	Si.
Entrevistado 7	Si.

Nota: Elaboración propia. La totalidad de los siete entrevistados (100%) afirmó tener experiencia en procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito. Esto asegura que la información recopilada es confiable y válida, proveniente de actores con conocimientos directos del tema.

Tabla 4

Experiencia de los entrevistados en la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito

PREGUNTA 3	¿Cuántos años o meses de experiencia tiene en el trámite de Procedimientos Administrativos Sancionadores por infracciones de tránsito?
Entrevistado 1	3 años
Entrevistado 2	2 años
Entrevistado 3	2 años y medio
Entrevistado 4	3 años
Entrevistado 5	1 año
Entrevistado 6	6 meses
Entrevistado 7	10 meses

Nota: Elaboración propia. Los entrevistados presentan diversa experiencia en procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito: de 6 meses a 3 años, lo que enriquece las opiniones sobre su gestión.

Tabla 5

Valoración de los encuestados sobre la idoneidad del proceso administrativo sancionador implementado por la Municipalidad Provincial de Arequipa en asuntos de tránsito

PREGUNTA 4 ¿Considera usted que el procedimiento administrativo sancionador que sigue actualmente la Municipalidad Provincial de Arequipa por infracciones de tránsito es adecuado?

Entrevistado 1	Si.
Entrevistado 2	Si.
Entrevistado 3	Si.
Entrevistado 4	Si.
Entrevistado 5	Si.
Entrevistado 6	No.
Entrevistado 7	Si.

Nota: Elaboración propia. Como podemos apreciar, seis de siete entrevistados ven adecuado el procedimiento sancionador de la Municipalidad de Arequipa, pero hay espacio para mejorar.

Tabla 6

Conocimiento de los entrevistados sobre la existencia de protocolos o manuales internos para la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa

PREGUNTA 5 ¿Conoce si la Municipalidad Provincial de Arequipa cuenta con protocolos o manuales internos para el trámite de los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito?

Entrevistado 1	No.
Entrevistado 2	Si cuenta, a través de ordenanzas municipales.
Entrevistado 3	No.
Entrevistado 4	No, solo con la norma legal.
Entrevistado 5	No.
Entrevistado 6	No.
Entrevistado 7	No.

Nota: Elaboración propia. Las respuestas distinguen entre protocolos o manuales internos y la normativa legal vigente (ordenanzas municipales y otras disposiciones aplicables), por lo que

el conocimiento reportado por los entrevistados puede referirse a instrumentos de naturaleza distinta.

Tabla 7

Percepción de los entrevistados sobre la claridad del Reglamento Nacional de Tránsito y la Ley del Procedimiento Administrativo General respecto de las funciones municipales en la determinación de sanciones por infracciones de tránsito

PREGUNTA 6 ¿Qué tanto considera que el Reglamento Nacional de Tránsito o la Ley del Procedimiento Administrativo General otorga claridad a las municipalidades provinciales sobre sus funciones en la determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito?	
Entrevistado 1	Brinda el marco de actuación para el procedimiento y aplicación de sanciones.
Entrevistado 2	Adecuado
Entrevistado 3	Lo suficiente
Entrevistado 4	70%
Entrevistado 5	El entrevistado considera que un 60%
Entrevistado 6	70%
Entrevistado 7	El entrevistado considera que estas normativas no son del todo claras y falta adaptarlas a la realidad local.

Nota: Elaboración propia. La tabla demuestra que, mayoría de los entrevistados considera que el Reglamento Nacional de Tránsito y la Ley del Procedimiento Administrativo General ofrecen una orientación adecuada a las municipalidades, aunque algunos sugieren mejorar su claridad y adaptación local.

Tabla 8

Percepción de los entrevistados sobre la eficiencia en el uso de las competencias otorgadas por el Reglamento Nacional de Tránsito para la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito

PREGUNTA 7	En su experiencia, ¿la Municipalidad Provincial de Arequipa hace uso eficiente de las competencias otorgadas por el Reglamento Nacional de Tránsito para tramitar los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito?
Entrevistado 1	No, pero no es por la aplicación del RNT, sino por gestión pública.
Entrevistado 2	Si.
Entrevistado 3	Si.
Entrevistado 4	Si.
Entrevistado 5	Si.
Entrevistado 6	Parcialmente.
Entrevistado 7	Parcialmente.

Nota: Elaboración propia. En la tabla, se puede apreciar que, la mayoría de entrevistados opina que la Municipalidad de Arequipa utiliza eficientemente el Reglamento de Tránsito para sanciones, aunque algunos señalan problemas de gestión pública que afectan dicha eficiencia.

Tabla 9

Frecuencia de declaración de caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa

PREGUNTA 8	¿Cuán frecuente es que se declare la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa?
Entrevistado 1	Muy Frecuente
Entrevistado 2	Regular
Entrevistado 3	Con poca frecuencia
Entrevistado 4	Muy frecuente
Entrevistado 5	Es muy frecuente, como un 80% de expedientes.
Entrevistado 6	Frecuente
Entrevistado 7	De manera regular

Nota: Elaboración propia. Conforme a la tabla, se puede extraer que la mayoría de entrevistados opina que la Municipalidad de Arequipa utiliza eficientemente el Reglamento de Tránsito para sanciones, aunque algunos señalan problemas de gestión pública que afectan dicha eficiencia.

Tabla 10

Principales causas de la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa

PREGUNTA 9 Desde su punto de vista, ¿Cuáles considera usted que son las causas que generan la caducidad de un procedimiento administrativo sancionador por infracciones de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa?	
Entrevistado 1	Falta de personal en las áreas de gestión de papeletas de tránsito.
Entrevistado 2	Falta de personal. Demora en la emisión de resoluciones de sanción.
Entrevistado 3	Falta de personal en las áreas de gestión de papeletas de tránsito.
Entrevistado 4	Falta de personal
Entrevistado 5	Falta de personal. Demora en la emisión de resoluciones de sanción.
Entrevistado 6	Falta de personal en las áreas de gestión de papeletas de tránsito, deficiencias en la coordinación entre áreas de la entidad y demora en la emisión de resoluciones de sanción.
Entrevistado 7	Falta de personal en las áreas de gestión de papeletas de tránsito, deficiencias en la coordinación entre áreas de la entidad y la carga que tiene la entidad.

Nota: Elaboración propia. La tabla evidencia que la caducidad de procedimientos sancionadores por infracciones de tránsito se debe a la falta de personal, demoras en resoluciones, deficiencias de coordinación y sobrecarga de trabajo institucional.

Tabla 11

Opinión de los entrevistados respecto al respeto de los plazos legales para la resolución de procedimientos administrativos sancionadores relacionados con infracciones de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa.

PREGUNTA 10 ¿Considera que los plazos establecidos por la Ley 27444 para resolver procedimientos administrativos sancionadores por	
---	--

**infracciones de tránsito se cumplen en la Municipalidad Provincial
de Arequipa?**

Entrevistado 1	No, por falta de logística.
Entrevistado 2	Si se cumple. También se cumple el DS. 016-2009-MTC.
Entrevistado 3	No siempre
Entrevistado 4	Si.
Entrevistado 5	Si.
Entrevistado 6	Si.
Entrevistado 7	No.

Nota: Elaboración propia. El cuadro presenta opiniones encontradas sobre el respeto a los plazos determinados por la Ley N.º 27444 para manejar procedimientos administrativos sancionadores por violaciones de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa.

Tabla 12

Percepción de los entrevistados sobre la existencia de responsabilidad funcional en los casos de caducidad de procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito

PREGUNTA 11	En su opinión, ¿existe responsabilidad funcional en los casos donde los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito caducan?
Entrevistado 1	Si, la norma lo establece.
Entrevistado 2	Está previsto en la ley.
Entrevistado 3	Si
Entrevistado 4	Si
Entrevistado 5	Si
Entrevistado 6	Si
Entrevistado 7	No

Nota: Elaboración propia. En la tabla se puede evidenciar que, las respuestas afirmativas hacen referencia a la responsabilidad funcional contemplada en el marco normativo aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores. No obstante, la determinación de dicha responsabilidad dependerá de la evaluación de las circunstancias particulares de cada caso y de los mecanismos de control correspondientes.

Tabla 13

Percepción de los entrevistados sobre la relación entre la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores y la ausencia de un Manual de Procedimientos (MAPRO)

PREGUNTA 12 ¿Considera que la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito se debe a la falta de un Manual de Procedimiento (MAPRO) que determine los plazos para el desarrollo de las actuaciones correspondientes al órgano instructor y al órgano sancionador?	
Entrevistado 1	Los plazos están determinados en el TUO de la LPAG
Entrevistado 2	Los plazos están previstos en la ley.
Entrevistado 3	No
Entrevistado 4	No
Entrevistado 5	No
Entrevistado 6	No
Entrevistado 7	No

Nota: Elaboración propia. La tabla indica que la mayor parte de los encuestados no opina que la expiración de los procesos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito se deba a la falta de un Manual de Procedimientos (MAPRO).

Tabla 14

Percepción sobre MAPRO para reducir caducidad administrativa.

PREGUNTA 13 ¿Considera que la implementación de un Manual de Procedimientos (MAPRO) contribuiría a reducir la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa y conseguir la determinación de la sanción?	
Entrevistado 1	No, porque es un tema logístico.
Entrevistado 2	No, toda vez que los plazos están en la ley.
Entrevistado 3	No, porque el mayor problema es la necesidad de personal.

- Entrevistado 4** No, porque el déficit se debe a la falta de trabajo humano que viene desde años atrás.
- Entrevistado 5** No, porque la carga procesal se necesita más personal.
- Entrevistado 6** No, porque el déficit es en la carga para pocos abogados.
- Entrevistado 7** No, porque no es teniendo más normativa, sino sabiendo la realidad del área, en este caso para reducir las caducidades, es teniendo mayor personal en el área y organizar la carga que se tiene de la misma.

Nota: Elaboración propia. La tabla muestra un acuerdo entre los encuestados, quienes opinan que la adopción de un Manual de Procedimientos (MAPRO) no ayudaría de forma notable a disminuir la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito ni a asegurar la definición de la sanción.

Tabla 15

Ventajas y desventajas del Manual de Procedimientos en sanciones de tránsito.

PREGUNTA 14	¿Cuáles serían las ventajas y desventajas de implementar un Manual de Procedimiento (MAPRO) para el procedimiento administrativo sancionador por infracciones de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa?
Entrevistado 1	VENTAJAS: Mejora la eficiencia y productividad al estandarizar las tareas, simplificando el tiempo de atención de procedimientos. DESVENTAJAS: Se podría incrementar el tiempo de atención y el costo que significa este.
Entrevistado 2	VENTAJAS: Mayor organización. DESVENTAJAS: Mucho trámite por cumplir (burocracia)
Entrevistado 3	VENTAJAS: Existiría control de plazos en los órganos a cargo del PAS. Conllevaría a realizar las actuaciones con más diligencia. DESCENTAJAS: Se mitigaría el tiempo para las diligencias realizadas a cargo del órgano instructor.
Entrevistado 4	SOLO DESVENTAJAS: Norma legal, estaría por las puras. Mayor burocracia. Aumento de costos en implementación.

- Entrevistado 5** VENTAJAS: Organización, unificar criterios y formalizar el procedimiento. DESVENTAJAS: Demora en adaptación del personal, sería más burocrático, incrementa costos.
- Entrevistado 6** VENTAJAS: Organización, unificar criterios y formalizar el procedimiento. DESVENTAJAS: Genera mayor burocracia, incrementa carga administrativa y centraliza las decisiones.
- Entrevistado 7** VENTAJAS: Estandarización de procesos, transparencia y control interno. DESVENTAJAS: Costos de implementación y necesidad de actualización.

Nota: Elaboración propia. El cuadro muestra las percepciones de los encuestados acerca de las potenciales ventajas y desventajas de establecer un Manual de Procedimientos (MAPRO) para los procesos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito.

Tabla 16

Aspectos clave del MAPRO: objetivos, normas, pasos, responsabilidades y seguimiento.

PREGUNTA 15	¿Qué aspectos fundamentales debería contemplar un Manual de Procedimientos (MAPRO) para el procedimiento administrativo sancionador por infracciones de tránsito?
Entrevistado 1	Reducir tiempos de atención.
Entrevistado 2	El entrevistado no está acuerdo con la implementación del MAPRO, existe el principio de tipicidad.
Entrevistado 3	Delimitar el plazo para cada órgano del PAS. Delimitar las competencias de cada órgano del PAS y el procedimiento a seguir.
Entrevistado 4	Si, en el caso se implementara, sería una fiel copia de normas que regulan el PAS, quizá podría organizar de una manera diferente las definiciones.
Entrevistado 5	Definiciones claras y mejora de uso de herramientas.
Entrevistado 6	Definiciones claras (Plazos), delimitar responsabilidades y funciones, mejora de uso en herramientas.
Entrevistado 7	Datos generales y fases del procedimiento, plazos legales, competencias y responsabilidades, medidas complementarias, entre otros

Nota: Elaboración propia. La tabla detalla las opiniones de entrevistados sobre un Manual de Procedimientos (MAPRO) para sanciones de tránsito, destacando plazos, competencias, responsabilidades, definiciones, fases y herramientas para mejorar la gestión.

Tabla 17

Percepción de entrevistados sobre el problema de caducidad en procedimientos sancionadores de tránsito.

PREGUNTA 16	¿Considera que el problema de caducidad de procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito es exclusivo de la Municipalidad Provincial de Arequipa u ocurre en otras municipalidades también?
Entrevistado 1	Ocurre en casi todas las municipalidades.
Entrevistado 2	No se trata de Municipalidad, sino que los plazos no se cumplen, por eso caducan.
Entrevistado 3	Ocurre en distintas municipalidades.
Entrevistado 4	El entrevistado desconoce el tema
Entrevistado 5	Si, solo en la Municipalidad Provincial de Arequipa.
Entrevistado 6	Si, solo la MPA ve papeletas en Arequipa
Entrevistado 7	El entrevistado considera que el problema persiste en otras municipalidades también.

Nota: Elaboración propia. Las respuestas manifiestan las impresiones personales de los encuestados acerca del impacto de la caducidad en otras municipalidades. Igualmente, ciertos participantes basaron su postura en el incumplimiento de los tiempos procesales más que en las particularidades de una entidad en específico.

Tabla 18

Evaluación de la Municipalidad Provincial de Arequipa en sanciones por infracciones de tránsito.

PREGUNTA 17 Finalmente, ¿cómo calificaría la gestión actual de la Municipalidad Provincial de Arequipa respecto a la tramitación y determinación de la sanción por infracciones de tránsito?

Entrevistado 1	Casi deficiente.
Entrevistado 2	Bueno
Entrevistado 3	Normal, con algunas deficiencias.
Entrevistado 4	Buena
Entrevistado 5	El entrevistado lo califica como buena ya que venimos bajando la carga de expedientes de gestiones pasadas.
Entrevistado 6	Buen avance, pese al poco personal. (6/10)
Entrevistado 7	La gestión la considero regular, pues hay avances y cambios importantes en el área de transporte, pero aún hay cosas pendientes de materializarse.

Nota: Elaboración propia. La tabla refleja que la percepción sobre la gestión municipal de Arequipa en sanciones de tránsito es variada. La mayoría la califica de regular a buena, resaltando mejoras en la carga de expedientes. No obstante, se mencionan deficiencias por falta de personal y aspectos aún por implementar. Se requiere fortalecer la eficiencia.

Descripción de resultados de entrevistas

En relación con la **primera pregunta**, la misma que busca saber cuántos años de experiencia tiene en la Gestión Administrativa Pública, podemos señalar lo siguiente. Al respecto, podemos decir que existen opiniones diversas; por ejemplo, el entrevistado 1 cuenta con 20 años de experiencia, el entrevistado 2, cuenta con 4 años. Asimismo, los entrevistados 3 y 4 mencionan que cuentan con 3 años de experiencia. El entrevistado 5 mencionó que tiene 2 años de experiencia en la gestión administrativa y, por último, los entrevistados 6 y 7 cuentan con 10 meses cada uno. En general, observamos que se aprecia una marcada diferencia en la trayectoria de los entrevistados. Aun así, esta combinación puede aportar diversidad y renovación.

Para el caso de la **segunda pregunta**, la cual busca saber si el entrevistado tiene experiencia en la tramitación de PAS por infracciones de tránsito. Pues bien, la totalidad de entrevistados afirmaron que sí cuentan con experiencia en la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito. En consecuencia, sus opiniones reflejarán una visión práctica y debida sobre la gestión de las papeletas de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa.

En relación con la **tercera pregunta**, donde se busca saber cuántos años o meses de experiencia tiene en el trámite de Procedimientos Administrativos Sancionadores por infracciones de tránsito, podemos señalar lo siguiente. Los entrevistados 1 y 4 cuentan con 3 años de experiencia, el entrevistado 3 cuenta con 2 años y medio de experiencia, el entrevistado 2 tiene 2 años de experiencia, el entrevistado 5 con 1 año, y los entrevistados 6 y 7 cuentan con menos de un año. En conjunto, la mayoría posee entre uno y tres años de experiencia en la tramitación de PAS, lo que evidencia un conocimiento suficiente.

En el caso de la **cuarta pregunta**, en la que se busca saber si el procedimiento administrativo sancionador que sigue actualmente la Municipalidad Provincial de Arequipa por infracciones de tránsito es adecuado. Al respecto, se tiene que los entrevistados 1, 2, 3, 4, 5 y 7 consideran que el procedimiento administrativo sancionador es adecuado, mientras que solo el entrevistado 6 opinó lo contrario. Así pues, de modo general, vemos que predomina una percepción positiva sobre la estructura del procedimiento, aunque la existencia de una opinión contraria evidencia que aún persisten ciertas limitaciones que impiden alcanzar una plena eficacia. Pero eso será materia de debate en el transcurso del tiempo.

Seguidamente, se dará interpretación a la **quinta pregunta**, la misma que desea saber si la Municipalidad Provincial de Arequipa cuenta con protocolos o manuales internos para el trámite de los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito. Al respecto, los entrevistados 1, 3, 4, 5, 6 y 7 precisaron que la Municipalidad Provincial de Arequipa no cuenta con protocolos ni manuales internos para el trámite de los procedimientos sancionadores; mientras que el entrevistado 2 precisó que, si existen tales protocolos, aunque sustentados en ordenanzas municipales. Pues bien, la mayoría coincide en que no hay instrumentos de gestión que orienten las actuaciones administrativas, lo que refleja una falta de estandarización y planificación dentro de la Municipalidad.

Asimismo, en relación con la **sexta pregunta**, la cual busca saber qué tanto considera que el Reglamento Nacional de Tránsito o la Ley del Procedimiento Administrativo General otorga claridad a las municipalidades provinciales sobre sus funciones en la determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito, podemos señalar lo siguiente. Los entrevistados 1, 2 y 3 consideran que las normas brindan claridad debida y suficiente para el desenvolvimiento del procedimiento sancionador. Por otro lado, los entrevistados 4 y 6 estimaron —a nivel porcentual— que dicha claridad alcanza un 70% y, el entrevistado 5 lo estimó en un 60%. Mientras que el entrevistado 7 consideró que las disposiciones no se adaptan a la realidad local.

En síntesis, la mayoría de entrevistados reconoce que nuestro marco legal ofrece una base adecuada, aunque persisten ciertos vacíos y limitaciones.

Para el caso de la **séptima pregunta**, donde se busca saber si la Municipalidad Provincial de Arequipa hace uso eficiente de las competencias otorgadas por el Reglamento Nacional de Tránsito para tramitar los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito, podemos señalar lo siguiente. Los entrevistados 2, 3, 4 y 5 señalaron que la Municipalidad de Arequipa si hace uso eficiente de las competencias otorgadas; a lo que los entrevistados 6 y 7 señalaron que lo hace solo de manera parcial, y el entrevistado 1 señaló que esto no es así, no hay uso eficiente. Ahora, de lo que se observa, si bien existe un aprovechamiento general de las facultades legales, este no alcanza niveles óptimos, debido a limitación o temas de gestión interna.

Por otro lado, en la **octava pregunta**, donde se busca saber cuán frecuente es que se declare la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa, podemos aclarar lo siguiente. Por ejemplo, los entrevistados 1, 4 y 5 manifestaron que la caducidad ocurre con mucha frecuencia, es más, esto podría afectar cerca del 80% de los expedientes que son tramitados. Asimismo, los entrevistados 2 y 7 consideran que esta caducidad ocurre de manera regular, el entrevistado 6 precisa que es frecuente, y solo el entrevistado 3 consideró como poco frecuente. En síntesis, predomina la percepción de que la caducidad es un problema o limitación recurrente y estructural, lo que evidencia deficiencias en la gestión y un seguimiento correcto de los procedimientos sancionadores.

Seguidamente, se dará interpretación a la **novena pregunta**, la misma que desea saber las causas que generan la caducidad de un procedimiento administrativo sancionador por infracciones de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa, pudiendo señalar lo siguiente. Los entrevistados 1, 3 y 4 atribuyeron la caducidad a la falta de personal en las áreas encargadas de la gestión de papeletas. Asimismo, los entrevistados 2 y 5 manifestaron el tema de la demora en la emisión de resolución de sanción; mientras que los entrevistados 6 y 7 ampliaron el diagnóstico precisando deficiencias en la coordinación entre las áreas y una excesiva carga laboral. En síntesis, la caducidad se llegaría a originar por problemas estructurales de gestión.

Respecto a la **décima pregunta**, donde se busca saber si los plazos establecidos por la Ley 27444 para resolver procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito se cumplen en la Municipalidad Provincial de Arequipa, podemos precisar lo siguiente. Los entrevistados 2, 4, 5 y 6 señalaron que los plazos si se cumplen, pero los entrevistados 1, 3 y 7 señalan todo lo contrario, debido a las causas como la falta de logística o el incumplimiento parcial de los tiempos establecidos. En conclusión, se puede evidenciar una percepción dividida, lo que nos da a entender que el cumplimiento de los plazos no logra ser uniforme y dependería de condiciones internas de cada área.

Para el caso de la **decimoprimer pregunta**, donde se busca saber si existe responsabilidad funcional en los casos donde los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito caducan. Por ejemplo, podemos señalar que los entrevistados 1, 2, 3, 4, 5 y 6 manifestaron en que si existe responsabilidad funcional cuando los procedimientos llegan a caducar, precisando que ello está expresamente previsto en la ley. Únicamente el entrevistado 7 considera que no existe tal responsabilidad. Como vemos, predomina la posición de que la caducidad genera consecuencias legales para los funcionarios responsables, aunque en la práctica esta no se aplica con rigor.

Por otro lado, en respuesta a la **decimosegunda pregunta**, la misma que busca saber si la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito se debe a la falta de un Manual de Procedimiento (MAPRO) que determine los plazos para el desarrollo de las actuaciones correspondientes al órgano instructor y al órgano sancionador. Al respecto, los entrevistados 1 y 2, manifestaron que los plazos ya se encuentran establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General; mientras que los entrevistados 3, 4, 5, 6 y 7 consideraron que la falta de un MAPRO no logra ser la causa de la caducidad. Por ello, la mayoría considera que el problema no radica en la falta de un Manual como tal, sino en factores más que nada operativos y de gestión, como los criterios de la carga laboral y la falta de personal, que impide que se pueda cumplir con los plazos establecidos.

Seguidamente, respecto a la **decimotercera pregunta**, donde se busca conocer si la implementación de un Manual de Procedimientos (MAPRO) contribuiría a reducir la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa y conseguir la determinación de la sanción. Por ejemplo, la totalidad de entrevistados coincidieron en señalar que la implementación de un MAPRO no es que reduzca el tema de la caducidad de los procedimientos. Y es que, de acuerdo a lo dicho

por nuestros entrevistados, los problemas radican más en el tema logístico y del personal que laboral, y no normativo, ya que los plazos de por si se encuentran en la ley.

Para el caso de la **decimocuarta pregunta**, se busca saber las ventajas y desventajas de implementar un Manual de Procedimiento (MAPRO) para el procedimiento administrativo sancionador por infracciones de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa. Pues bien, en referencia a las ventajas, la totalidad de los entrevistados coincidieron que un manual brindaría mayor organización, estandarización de procedimiento, un mejor control de plazos y mejoraría la eficiencia. No obstante, en el caso de las desventajas, nuestros entrevistados indicaron que esto podría aumentar la burocracia, mayores costos y una difícil adaptación del personal.

Asimismo, respecto a la **decimoquinta pregunta**, donde se busca conocer los aspectos fundamentales que debería contemplar un Manual de Procedimientos (MAPRO) para el procedimiento administrativo sancionador por infracciones de tránsito, podemos señalar lo siguiente. Los entrevistados 3, 5, 6 y 7 precisaron en que el MAPRO debería de contar con definiciones claras, delimitar las responsabilidades y funciones, delimitar plazos y un mejor uso de las herramientas administrativas. El entrevistado 1 destacó la necesidad de reducir los tiempos de intención. Pero el entrevistado 4 señaló que este Manual sería una réplica de las normas existentes solo que con un enfoque más organizado. En síntesis, si se llegase a incorporar este manual, debería tener un claridad y debida optimización.

En relación con la **decimosexta pregunta**, la cual busca saber si el problema de caducidad de procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito es exclusivo de la Municipalidad Provincial de Arequipa u ocurre en otras municipalidades también, podemos señalar lo siguiente. Por ejemplo, los entrevistados 1, 3 y 7 coincidieron en que el problema de caducidad también ocurre en otros municipios. Por otro lado, los entrevistados 5 y 6, consideraron que es exclusivo de la Municipalidad de Arequipa, al ser la única entidad que tramita papeletas en la provincia. De otro lado, el entrevistado 2 atribuyó la causa al tema del incumplimiento general de los plazos. En síntesis, prevalece la idea de que la caducidad no es un fenómeno aislado, sino un problema recurrente en distintos municipios, vinculados a las limitaciones estructurales de la gestión.

Por último, se tiene lo referido a la **decimoséptima pregunta**, la cual busca obtener la apreciación de cómo calificaría la gestión actual de la Municipalidad Provincial de Arequipa respecto a la tramitación y determinación de la sanción por infracciones de tránsito, señalando

lo siguiente. Al respecto, se tiene que los entrevistados 2, 4, 5 y 6 calificaron la gestión como buena o con avances positivos, destacando una reducción de la carga de expediente y la mejora en algunos procedimientos, pese a la escasez de personal. En el caso del entrevistado 4, consideró normal esta gestión, pero con la presencia de ciertas deficiencias. El entrevistado 7 la calificó como regular y el entrevistado 1 la calificó como casi deficiente. En síntesis, las opiniones reflejan una valoración intermedia, aceptando que existen progresos en la gestión, pero aún se dan ciertos problemas estructurales que impiden obtener una mejor eficiencia.

2. Discusión de Resultados

Habiendo dado por concluido la realización de nuestro capítulo metodológico, es momento de dar paso al ítem correspondiente a la Discusión de Resultados, donde daremos respuesta a cada uno de los objetivos planteados (general y específicos) a fin de poder obtener una respuesta a nuestra investigación. Ahora bien, para el desarrollo de cada objetivo, será bueno contar con cada herramienta que se haya podido utilizar en esta tesis, con el fin de poder enriquecer nuestra discusión. Quedando conformado de la siguiente manera.

Para empezar, daremos respuesta a nuestro **primer objetivo específico**, el cual es:

1. Verificar cuál es el procedimiento actual que sigue la MPA sobre la gestión en el trámite y ejecución de cobro de papeletas de tránsito.

En principio, debemos indicar que el procedimiento administrativo sancionador que aplica la Municipalidad Provincial de Arequipa —en materia de papeletas de tránsito— se encuentra normado principalmente por dos normas, la Ley 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General y el Reglamento Nacional de Tránsito. Ahora bien, la primera norma establece los principios, fases y garantías del procedimiento sancionador en general, mientras que la segunda norma establece las infracciones, sanciones y competencias específicas de los municipios provinciales en materia de tránsito. En síntesis, estas dos normas brindan un marco completo y suficiente para asegurar la tramitación oportuna y transparente de estos procedimientos. Sin embargo, al analizar la aplicación práctica —que se da en la Municipalidad Provincial de Arequipa— hemos podido encontrar que su cumplimiento resulta ser parcial y presenta vacíos en cuanto a la gestión interna.

En la actualidad, el PAD en la MPA se inicia cuando la Policía Nacional o los inspectores de tránsito del municipio registran una infracción y emite la respectiva papeleta de tránsito. Esta

papeleta es remitida a la Subgerencia de Transporte o el área de Fiscalización, donde se verifica la validez del registro. Luego de ello, la papeleta es ingresada al sistema informativo del municipio y se genera un expediente administrativo, la misma que pasa a revisión por el órgano instructor, responsable de determinar la existencia o no de una infracción. Después de ello, el administrado (infractor) es notificado de la papeleta y cuenta con un plazo debido para presentar sus descargos o apelaciones (conforme al artículo 230 de la Ley 27444 en adelante). Ahora, de no darse ninguna declaración u observación, el órgano instructor emite un informe final, recomendando la imposición de la sanción.

Seguidamente, una vez elevado el expediente al órgano sancionador este emite la resolución de sanción administrativa, la misma que debe notificarse al administrado (infractor). En esta etapa, el administrado puede elegir pagar la multa de manera voluntaria dentro del plazo que le da, claro está, con los descuentos que le puedan aplicar por su pago, o esperar la ejecución coactiva. Así pues, si el administrado no cumple con el pago debido, el expediente se derivará al área de Ejecución Coactiva, que como dijimos, es el área encargada del cobro forzoso de la deuda. En general, este sería el procedimiento o circuito que debería seguir cada papeleta de tránsito que es emitida hasta su culminación.

Ahora, dejando de lado la línea del objetivo, es necesario señalar que se ha identificado que la Municipalidad Provincial de Arequipa no cuenta con un Manual interno ni con procedimientos equilibrados que definan con claridad cuáles serían las responsabilidades, plazos y etapas intermedias de este procedimiento. Por ejemplo, trayendo a colación lo dicho por nuestros entrevistados, el trámite de las papeletas se realiza de manera empírica y asistemático, ya que se estaría apelando a la experiencia de los servidores y no de un documento o manual debido de gestión. Por ejemplo, hemos identificado que no existen lineamientos que determinen el tiempo máximo que puede permanecer una papeleta en revisión, ni mecanismos de control que alerten sobre los expedientes próximos a caducar.

Es cierto, existe una organización interna, donde se ha verificado que existe un área encargada exclusivamente de la gestión de papeletas de tránsito, integrada por personal administrativo, notificadores y abogados; sin embargo —a la luz de lo dicho por nuestros entrevistados— se delimitó que el número de servidores es insuficiente frente a la alta carga de expedientes que se tramitan cada mes. Asimismo, se suma el tema de la ausencia de planificación de metas y distribución equitativa de carga laboral, lo que definitivamente produce acumulación de casos y de una lentitud en la resolución y/o tramitación de las mismas. Entonces, esta es una de las

situaciones principales que explica la caducidad de los procedimientos, ya que el personal no logra emitir las resoluciones dentro de los plazos que la ley exige.

Asimismo, otro aspecto que podemos rescatar un tanto perjudicial, es la falta de herramientas de control y seguimiento. Si bien la Municipalidad Provincial de Arequipa usa un sistema para registrar el ingreso de las papeletas, el mismo no permite realizar un monitoreo efectivo del estado de cada expediente. Es decir, no existe una matriz o sistema de control que refleje el avance de las actuaciones que tiene el expediente, ni alertas que adviertan sobre la proximidad del vencimiento de los plazos. Por lo tanto, los procedimientos se gestionan de manera fragmentada y sin una supervisión centralizada, lo que termina por debilitar la transparencia y la trazabilidad de las actuaciones administrativas.

Según nuestros entrevistados, el procedimiento actual carece de una secuencia formalizada que logre integrar debidamente las etapas de instrucción y sanción. Por ejemplo, se ha destacado que no existe un protocolo que determine cómo es que debe comunicarse el órgano instructor con el sancionador, ni una circulación de documentación que determine las acciones a seguir en caso de observaciones, notificaciones fallidas o de apelaciones. Esta falta de claridad llega a ocasionar una duplicidad de esfuerzos, pérdida de tiempo hasta errores administrativos que terminan por invalidar o caducar los procedimientos en cuestión.

Además, de lo dicho también por nuestros entrevistados y de lo que hemos podido analizar hasta este momento, no existen metas institucionales ni indicadores de eficiencia en relación con la tramitación de las papeletas de tránsito. Se podría decir que este se desarrolla conforme un enfoque meramente operativo, sin una evaluación periódica de resultados. Esta situación impide medir la eficacia del área responsable y genera un trabajo orientado solo a resolver lo más urgente, dejando de lado procedimientos/expedientes antiguos que terminan por caducar. Como mencionan algunos de nuestros entrevistados *“se trabaja con lo que se puede y hasta donde se alcanza”*, lo que refleja una cultura ausente de toda gestión estratégica.

Ya para terminar, el procedimiento que sigue la Municipalidad Provincial de Arequipa en referencia a la gestión y cobro de papeletas de tránsito se llega a ejecutar formalmente dentro del marco legal (como lo explicamos párrafos iniciales), pero el mismo carece de una estructura interna clara y eficiente. Como señalamos:

- No existen manuales, protocolos, ni mecanismos de control que pueda asegurar el cumplimiento oportuno de cada etapa (sea en la fase instructora y/o sancionadora)

- Se detectó la insuficiencia de personal, la ausencia de una planificación, la falta de seguimiento de los expedientes y la inexistencia de indicadores de desempeño, los mismos que han terminado por convertir a este procedimiento en una práctica monótona y de poca técnica.

Por consiguiente, podemos decir que este procedimiento necesita ser rediseñado y formalizado mediante un manual de procedimiento específico para tramitación de papeletas de tránsito, específicamente en este procedimiento. Con ello, se podrá establecer plazos, definir responsabilidad, fijar metas, establecer mecanismos de control y seguimiento, etc.

Seguidamente, daremos respuesta a nuestro **segundo objetivo específico**, el cual es:

2. Analizar las facultades que otorga el Reglamento Nacional de Tránsito a las municipalidades provinciales sobre el cobro de papeletas de tránsito

En primer lugar, debemos de indicar que el Reglamento Nacional de Tránsito es la norma que regula el ordenamiento del tránsito terrestre en el país y establece —por ejemplo— la competencia de las municipalidades provinciales para conocer, tramitar y sancionar las infracciones de tránsito cometidas dentro de su jurisdicción. Por ejemplo, de acorde a los artículos 304 y 322 de dicho reglamento, se precisa —en resumen— que los municipios provinciales tienen la facultad exclusiva de imponer y ejecutar las sanciones derivadas de las infracciones al tránsito, así como el deber de mantener actualizado el registro de infracciones. Asimismo, la propia Ley Orgánica de Municipalidades reconoce a estos entes autonomía administrativa y económica, ya que se les permite usar y gestionar el dinero que se recauda por las sanciones.

Ahora bien, sabemos que, en la práctica, la imposición de una papeleta de tránsito es realizada por los policías de tránsito de la Policía Nacional del Perú o los propios inspectores del municipio de tránsito, claro está, cuando estos detecten una infracción; sin embargo, la gestión, trámite y cobro de dicha papeleta, son responsabilidad exclusiva de la Municipalidad Provincial de Arequipa. En otras palabras, se puede decir que la PNP cumple una función de detección y registro de la infracción, mientras que la municipalidad asume el PAS, el mismo que incluye la revisión de caso, la notificación al administrado, la emisión de la resolución sancionadora y, de ser el caso, la ejecución del cobro. Además, en el caso de la Municipalidad Provincial de Arequipa, esta no solo administra recursos, sino que también ejerce una función pública de

carácter punitivo (*ius puniendi*), orientada a garantizar el respeto a las normas de tránsito y a fortalecer la autoridad del Estado en el espacio urbano.

Sin embargo, trayendo a colación los resultados de las entrevistas realizadas a los funcionarios de la Municipalidad Provincial de Arequipa muestran que, a pesar de que la normativa le otorga facultades amplias, su ejercicio real se ve limitado por deficiencias administrativas y operativas. Los propios entrevistados señalaron que, si bien el Reglamento Nacional de Tránsito y la propia Ley del Procedimiento Administrativo General establecen con claridad el marco de actuación de la municipalidad, en la práctica su aplicación es parcial. Por ejemplo, algunos consideraron que las normas son adecuadas en 60 % o 70 %, pero que falta adaptarlas a la realidad institucional. Esto se debería a que, por ejemplo, en la Municipalidad Provincial de Arequipa y otras municipalidades, carecen de herramientas internas y de un personal suficiente para ejercer plenamente sus funciones.

Una de las principales limitaciones que hemos podido detectar, es el tema referido a la falta de coordinación entre la PNP y la Municipalidad, pudiendo señalar lo siguiente:

- Aunque la PNP sea la encargada de emitir o imponer papeletas, muchas veces existen retrasos en la remisión de la información o errores en el registro del sistema, lo que puede llevar a una demora para el inicio del procedimiento administrativo correspondiente.
- Así también, las papeletas no llegan al área correspondiente dentro de los plazos previstos, ocasionado que el expediente se retrase o, incluso, pueda caducar.
- La falta de un sistema informático unificado entre ambas entidades agrava el problema, ya que impide un tráfico seguro y célere de los datos.

Esta falta de operatividad refleja una debilidad estructural dentro del municipio que afecta directamente en la efectividad de las facultades que le son otorgadas por el Reglamento Nacional de Tránsito o de la propia Ley Orgánica de Municipalidades.

Asimismo, se advierte que la ejecución coactiva, no se aplica con eficiencia, siendo una de las facultades más importantes de la Municipalidad Provincial de Arequipa. Si bien esta entidad edil está legalmente facultada para iniciar el cobro de multas de manera coactiva o forzada, la falta de resoluciones sancionadoras firmes y la escasez de personal especializado, impiden que los procedimientos puedan llegar a la etapa de ejecución. Por ello, creemos que la Municipalidad Provincial de Arequipa se limita o se “escuda” muchas veces al cobro voluntario

o de la voluntad de los administrados en pagar, desaprovechando su facultad coactiva. Así pues, por ejemplo, los funcionarios entrevistados coincidieron en que el problema no radica en la falta de potestades legales, sino en la escasez de capacidad administrativa para hacerlas efectivas.

Así pues, pese a las amplias competencias o facultades que le son atribuidas a la Municipalidad Provincial de Arequipa, por ejemplo, nuestros entrevistados indicaron que esta entidad no aprovecha plenamente las facultades que el propio Reglamento le otorga. Algunos indicaron que la municipalidad hace uso eficiente de dichas competencias o facultades, pero de forma parcial, justamente, debido a los problemas internos que cuenta la entidad edil, como el tema de escasez de personal, la deficiente gestión de plazos y la existencia de algún protocolo que oriente o dirija el desarrollo de las actuaciones administrativas durante el procedimiento administrativo. Por ello, estas “limitaciones” a sus facultades, impiden que las sanciones se impongan y ejecuten con oportunidad, lo que contribuye a la caducidad reiterativa de los PAS.

A manera de colofón, creemos que el análisis de este objetivo nos permite afirmar que la Municipalidad Provincial de Arequipa cuenta con todas las facultades legales necesarias para tramitar y cobrar las papeletas de tránsito, pero no las ejerce con eficiencia y eficacia que uno puede esperar. Se indicó que la Municipalidad Provincial de Arequipa cuenta con una autonomía administrativa (y también económica) y con un *ius imperium* reconocido por la propia ley, pero que se ven restringido por problemas de corte operativo, por la falta de personal y por la ausencia de herramientas técnicas. En consecuencia, las facultades o prerrogativas que le son otorgadas a la MPA por el Reglamento Nacional de Tránsito no se manifiestan plenamente, generando un sistema que en el papel es sólido, pero que en la práctica no logra cumplir o garantizar el cobro efectivo de las papeletas ni garantizar la caducidad de los procedimientos.

Por otro lado, daremos respuesta a nuestro **tercer objetivo específico**, el cual es:

3. Determinar los alcances de un MAPRO y cómo beneficiaría este en la optimización de los procedimientos de gestión en el trámite y ejecución de cobro de papeletas de tránsito en la MPA.

Para dar respuesta a este objetivo, debemos dar respuesta a algunos conceptos importantes para que nuestra explicación goce de mucha más coherencia:

- **Concepto y función del MAPRO en la gestión pública**

El Manual de Procedimiento (MAPRO) se trata de una herramienta de gestión administrativa que tiene como finalidad describir de forma detallada y secuencial, las acciones necesarias para ejecutar los diferentes procedimientos dentro de una entidad pública. Así pues, a través de este instrumento, se llega a establecer cómo deben desarrollarse las actividades de la entidad, quienes son los responsables de cada etapa de un procedimiento determinado, qué plazos deben cumplirse y que medios o recursos se puede utilizar. En pocas palabras, su elaboración busca asegurar la eficiencia, transparencia y uniformidad en el desarrollo de las funciones administrativas de la entidad.

Por ejemplo, a diferencia del Manual de Organización y Funciones (MOF), el mismo que define las responsabilidades y cargos en la interna de una entidad, el MAPRO se centra en el “cómo” de la gestión administrativa, es decir, en la forma en que se deben ejecutar los procedimientos. Su existencia permite que las tareas no dependan exclusivamente de la experiencia o conocimiento individual de los funcionarios, sino de un esquema institucional que garantice una continuidad y uniformidad en la atención de los trámites.

Ante ello, consideramos que en el caso de la Municipalidad Provincial de Arequipa, la implementación de un MAPRO se presenta como una herramienta vital para poder mejorar la tramitación de muchos procedimientos administrativos, como el caso de la mejora a la tramitación de las papeletas de tránsito, ya que permitiría establecer reglas claras, delimitar etapas y definir tiempo concretos de actuación, es decir, delimitar el “cómo” de la gestión administrativas, evitando las demoras que actualmente se observan por falta de una organización interna.

- **Alcances del MAPRO en los procedimientos administrativos sancionadores**

Ahora bien, consideramos que el MAPRO tiene la capacidad de organizar, gestionar y uniformizar los procedimientos administrativos sancionadores, como el que se aplica en el procedimiento para la determinación y cobro de papeletas de tránsito. Su alcance puede llegar a todos los niveles del procedimiento, desde la recepción de la papeleta hasta la ejecución coactiva del cobro; por lo que su implementación, nos permitiría establecer una secuencia lógica de pasos, señalando los responsables y los plazos que cuenta cada etapa, garantizando que el procedimiento se desarrolle dentro de los tiempos debidos.

Por otro lado, dentro de los alcances del MAPRO, también podría permitir identificar los puntos más críticos dentro del trámite de la determinación y cobro de papeletas de tránsito, como podría ser las demoras en la notificación o la emisión de resoluciones sancionadoras, siendo un factor que contribuye a la caducidad de los expedientes. Por lo que, a través de un procedimiento documentado y estandarizado, sería posible realizar un seguimiento mucho más preciso, reduciendo pérdida de tiempo y permitiendo que se tenga una toma de decisiones mucho más oportuna.

Asimismo, trayendo a colación lo dicho por nuestros entrevistados, otro de los alcances importantes del MAPRO es su capacidad para incorporar mecanismos de control interno, ya que, al documentar los pasos, plazos y tiempos de cada actuación, facilitaría la fiscalización del cumplimiento de plazos y permitiría identificar a las áreas o funcionario que no están cumpliendo debidamente con sus responsabilidades y sus metas mensuales o por trimestre. De esta manera, el MAPRO no solo mejora la gestión administrativa, sino que fortalece la responsabilidad funcional y operativa dentro de la entidad.

- **Beneficios del MAPRO para la optimización de la gestión del cobro de papeletas de tránsito.**

En primer lugar, el MAPRO permitiría optimizar los tiempos de tramitación, ya que cada procedimiento tendría plazos definidos y mecanismo de control cuando existiera algún retraso en la ejecución o tramitación. En segundo lugar, el MAPRO podría clarificar las responsabilidades de los funcionarios o áreas competentes, asignando funciones concretas a cada trabajador o unidad administrativa, ello evitaría la duplicidad de labores y permitiría una coordinación mucho más eficiente entre las áreas de, por ejemplo, Fiscalización, Asesoría Legal y el área de Ejecución Coactiva de la Municipalidad.

En tercer lugar, el MAPRO podría favorecer a la transparencia de los procedimientos de cobro de papeleta, ya que cada expediente podría ser seguido desde su ingreso hasta su resolución final, facilitando la supervisión interna y la rendición de cuenta. Así también, el MAPRO contribuiría a reducir considerablemente la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores, puesto que permitiría controlar los plazos de actuación en cada fase y detectar con anticipación los posibles “cuellos de botella” que se pueda originar y así destrabar tales incidencias que perjudique al procedimiento.

- **Desafíos en la implementación del MAPRO y su subsecuente impacto en la Municipalidad Provincial de Arequipa**

Como hemos podido observar en el punto anterior, existe la presencia de algunos beneficios que ofrece el MAPRO, su implementación también obedece a la presencia de ciertos desafíos. En primer lugar, puede que se dé la presencia de resistencia por parte del personal que no está acostumbrado a trabajar bajo esquemas estandarizados o esquematizados y que percibe que con este instrumento (MAPRO), la función supervisora de la entidad se haría más riguroso. En segundo lugar, la elaboración de un MAPRO requiere una fase previa de diagnóstico y capacitación, ello con el fin de asegurar que los procedimientos se ajusten a la realidad operativa del municipio y no se conviertan en simples documentos sin una debida aplicación práctica; en otras palabras, tener un plan que no quede plasmado en el papel, sino que se haga efectivo.

Por ello, a pesar de los desafíos que podamos identificar, sea a nivel del personal o planificativo, consideramos que la adaptación de un MAPRO en la Municipalidad Provincial de Arequipa tendría un impacto directo y considerable en la mejora de los procedimientos administrativos sancionadores vinculados al cobro efectivo de las papeletas de tránsito; ya que permitiría que los trámites se desarrollen dentro de los plazos establecidos por ley, reduciendo la posibilidad de caducidades y evitando perjuicios económicos para la propia municipalidad. Así también, el MAPRO podría fortalecer la potestad sancionadora del Estado, asegurando que las infracciones de tránsito no queden impunes y que dicho cobro se realice de manera oportuna.

El MAPRO también podría servir como un instrumento de gestión moderna que fomente una cultura de eficiencia y responsabilidad dentro de la administración pública. Su aplicación no solo buscaría acelerar los procedimientos, sino también consolidar un modelo de trabajo ordenado y sostenible en el tiempo. Por ello, el MAPRO constituiría una pieza fundamental para optimizar los procedimientos administrativos sancionadores y garantizar que la Municipalidad Provincial de Arequipa ejerza de forma eficaz su función de control y sanción en materia de tránsito, contribuyendo de alguna u otra manera, al fortalecimiento del orden y la legalidad en la gestión pública.

Ya para finalizar, daremos respuesta a nuestro **cuarto objetivo específico**, el cual es:

4. **Establecer las causas por las cuales caducan los procedimientos administrativos sancionadores sobre papeletas de tránsito en la MPA.**

A lo largo del análisis realizado y de la información obtenida en las entrevistas, se ha podido comprobar que este problema es frecuente y se ha vuelto parte de la rutina administrativa de la entidad. Esta situación demuestra que la caducidad no es un hecho aislado o accidental, sino el reflejo de deficiencias estructurales que afectan todo el sistema de gestión de papeletas de tránsito.

- **Causas que originan la caducidad de los PAS en relación a las papeletas de tránsito**

En primer lugar, una de las principales causas identificadas es la falta de personal suficiente para atender el gran volumen de expedientes que se generan diariamente. Los entrevistados coincidieron en que existe una carga de trabajo muy alta para el número de trabajadores disponibles, lo cual impide cumplir con los plazos legales establecidos. Este problema no solo afecta la etapa inicial del procedimiento, sino también las fases intermedias y finales, como la revisión de expedientes, la elaboración de resoluciones y las notificaciones. La insuficiencia de personal genera retrasos constantes que impiden que los procedimientos concluyan dentro del tiempo permitido por ley. Además, esta situación se agrava porque no existe un estudio técnico que determine cuántos trabajadores se necesitan para cubrir adecuadamente la carga procedimental del área. Como resultado, los expedientes se acumulan y muchos de ellos terminan caducando sin llegar a una resolución final.

Otra causa importante es la deficiente coordinación entre las distintas áreas que intervienen en el trámite de papeletas. La gestión no depende solo de un departamento, sino que involucra a Fiscalización, Notificaciones, Asesoría Legal y Ejecución Coactiva. Sin embargo, estas áreas no actúan de manera articulada, lo que genera demoras en la transferencia de documentos y confusión sobre quién debe continuar el trámite en cada etapa. Esta falta de conexión entre unidades genera interrupciones y retrasa el procedimiento, especialmente en etapas críticas como la notificación o la emisión de resoluciones. Además, al no existir un mecanismo formal de comunicación o una ruta definida del expediente, los documentos pueden quedarse detenidos por semanas o incluso meses sin seguimiento. En consecuencia, los plazos legales se vencen y los procedimientos caducan sin haber determinado la sanción correspondiente.

También se ha identificado que una de las principales causas de la caducidad es la demora en la elaboración y firma de las resoluciones de sanción. Aunque el expediente avance, muchos casos se detienen en la etapa final porque no se emite la resolución dentro del plazo establecido. Esto se debe tanto a la falta de personal como a la carga acumulada en el área encargada de

resolver. En este punto, los entrevistados mencionaron que la emisión de resoluciones suele retrasarse porque no existe un sistema de control o de seguimiento de plazos. Es decir, no hay una herramienta que alerte a los funcionarios sobre los expedientes próximos a vencer. Como resultado, los procedimientos permanecen sin resolución hasta que se declara la caducidad, lo que genera pérdidas económicas y administrativas para la entidad.

Una causa estructural que agrava todas las anteriores es la ausencia de un MAPRO para el trámite y cobro de papeletas. Este documento serviría para establecer una secuencia clara de acciones, definir responsabilidades, fijar plazos y establecer controles internos. Sin embargo, en la actualidad, la MPA no cuenta con un MAPRO específico para este procedimiento, lo que provoca que cada trabajador ejecute las tareas según su propio criterio. La falta de un procedimiento estandarizado hace que el trabajo sea improvisado, que los plazos no se controlen y que no se pueda identificar con precisión qué funcionario o qué área es responsable de las demoras. Por tanto, el problema de la caducidad no solo responde a factores humanos, sino también a la ausencia de herramientas de gestión que garanticen orden, continuidad y control del procedimiento.

Otro factor que contribuye a la caducidad es la falta de mecanismos de control y supervisión; por ejemplo, pudimos observar que en la Municipalidad Provincial de Arequipa no existen matrices de seguimiento ni sistemas que permitan monitorear el avance de los expedientes o advertir el vencimiento de plazos. Sin este control, los procedimientos pueden quedar paralizados sin que nadie lo note hasta que el tiempo máximo ya ha pasado. Esta carencia refleja una débil cultura de fiscalización interna y una falta de compromiso institucional con el valor de la eficiencia. Incluso, la Contraloría General de la República ha señalado en informes previos que la MPA ha sufrido pérdidas económicas debido a la prescripción o caducidad de papeletas de tránsito, lo que demuestra que el problema tiene impacto financiero y afecta la autoridad institucional.

Finalmente, algunos entrevistados señalaron que el personal encargado de los procedimientos sancionadores no recibe la capacitación necesaria para manejar adecuadamente las normas y plazos de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Esto hace que muchos trabajadores desconozcan las consecuencias de dejar vencer los plazos o de no emitir resoluciones a tiempo. La falta de formación técnica debilita la gestión y reduce la capacidad de respuesta de la entidad frente a los problemas administrativos. De acuerdo con los resultados obtenidos, las causas que originan la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores de la MPA son

múltiples, pero se relacionan directamente con deficiencias en la gestión interna. No se trata de un problema normativo, sino de una falta de organización, planificación y control en la administración pública municipal.

En conclusión, la caducidad se produce principalmente por la falta de personal, la mala coordinación entre áreas, la demora en la emisión de resoluciones, la ausencia de un MAPRO, la falta de control interno y la escasa capacitación del personal. Mientras no se adopten medidas que fortalezcan la gestión y se implementen mecanismos de control y planificación, la Municipalidad continuará enfrentando la pérdida de eficacia en sus procedimientos sancionadores, afectando la recaudación, la imagen institucional y el principio de autoridad del Estado.

Así pues, para entrar en un aspecto más ilustrativo, quisiéramos brindar un cuadro donde se observe o simplifique las causas por las cuales caducan los procedimientos administrativos sancionadores sobre papeletas de tránsito en la MPA, quedando conformado de la siguiente manera:

Tabla 19

Causas por las cuales caducan los PAS sobre papeletas de tránsito en la MPA.

CAUSA PRINCIPAL	DESCRIPCIÓN BREVE	CONSECUENCIA
1. Falta de personal y sobrecarga de trabajo	Pocos trabajadores frente al alto volumen de expedientes.	Retrasos y vencimiento de plazos.
2. Deficiente coordinación entre área	Falta de comunicación entre las áreas que intervienen	Trámites detenidos y pérdida de control del expediente
3. Demora en emitir resoluciones	Retraso en la firma o elaboración de resoluciones sancionadoras	Procedimientos que caducan sin sanción final.

4. Ausencia de un MAPRO	No existe guía que defina pasos, tiempos ni responsables	Desorden, duplicidad de tareas y falta de control
5. Falta de control y supervisión interna	No hay sistema de seguimiento ni alertas de plazos	Expedientes paralizados o vencidos sin advertencia
6. Escasa capacitación del personal	Falta de formación sobre plazos y procedimientos	Errores y desconocimiento que afectan la eficiencia.

Nota: Elaboración propia. La tabla resume las principales causas identificadas en la investigación respecto a la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa.

Finalmente, habiendo dado respuesta a nuestros objetivos específicos, daremos respuesta a nuestro **objetivo general**, el cual es:

5. Determinar cuáles son los factores que generan la caducidad del procedimiento administrativo sancionador en la determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa.

El análisis general de la investigación permite afirmar que la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores vinculados a las papeletas de tránsito en la MPA no responde a un solo problema, sino a una combinación de factores estructurales, organizativos y de gestión que, en conjunto, impiden el cumplimiento oportuno de los plazos y etapas que la ley exige. Si bien el marco normativo está correctamente establecido (principalmente a través de la Ley 27444 y el Reglamento Nacional de Tránsito), la aplicación práctica dentro del municipio muestra serias deficiencias que evidencian la falta de una estructura interna sólida que garantice la continuidad, celeridad y eficacia del procedimiento sancionador.

Uno de los factores principales detectados es el MAPRO específico para el trámite y cobro de papeletas de tránsito. Este documento es esencial para ordenar las etapas del procedimiento, definir responsabilidades, establecer plazos y evitar duplicidad de funciones. Sin embargo, en la MPA no existe un instrumento que cumpla esa función, lo que provoca que cada trabajador

actúe según su experiencia o criterio personal. Ello genera desorganización, pérdida de control sobre los expedientes y demoras que terminan en caducidad. Esta falta de estandarización convierte el trámite en una labor empírica, sin seguimiento ni control, y con un alto riesgo de incumplimiento de los plazos legales.

Otro factor determinante es la insuficiencia de personal y la sobrecarga de trabajo en las áreas encargadas de la gestión de papeletas. Los entrevistados coincidieron en que el número de trabajadores es muy reducido frente al volumen de expedientes que se generan cada día. Esto afecta todas las etapas del procedimiento: desde la recepción de la papeleta, la revisión, la elaboración de resoluciones, hasta las notificaciones y la ejecución coactiva. La falta de recursos humanos impide cumplir con los tiempos establecidos, lo que, sumado a la ausencia de un control efectivo, contribuye directamente a que los procedimientos caduquen antes de ser resueltos.

Asimismo, se evidenció una deficiente coordinación entre las áreas internas que intervienen en el trámite. Las unidades de Fiscalización, Asesoría Legal, Notificaciones y Ejecución Coactiva no trabajan de manera articulada, lo que genera retrasos, extravío de documentos y confusión sobre las competencias en cada etapa. En muchos casos, los expedientes se detienen durante semanas sin avance debido a que no existe un circuito formal de comunicación entre las dependencias. Esta desconexión interdepartamental refleja una falla en la organización interna que impacta directamente en la eficacia del procedimiento sancionador.

De igual manera, la demora en la emisión de resoluciones sancionadoras constituye un punto crítico del procedimiento. En teoría, luego de que el órgano instructor verifica la infracción y el administrado es notificado, debe emitirse una resolución dentro de un plazo determinado. Sin embargo, en la práctica, muchas resoluciones no se elaboran ni firman a tiempo, ya sea por falta de personal, exceso de carga o por la ausencia de un sistema de seguimiento que alerte sobre los expedientes próximos a vencer. Esta demora es una de las principales causas de la caducidad, pues impide que el procedimiento culmine con una sanción firme.

A ello se suma la falta de mecanismos de control y supervisión interna, lo cual agrava los problemas anteriores. La investigación identificó que la MPA carece de un sistema que permita monitorear el avance de los expedientes o verificar el cumplimiento de plazos. Tampoco existen alertas que adviertan sobre los casos próximos a caducar, lo que demuestra una débil cultura institucional de seguimiento y fiscalización. Esta carencia no solo ocasiona pérdidas

económicas por sanciones no cobradas, sino que también debilita la autoridad del municipio y del Estado frente a los ciudadanos que infringen las normas de tránsito.

Otro elemento relevante detectado es la escasa capacitación del personal encargado de tramitar los procedimientos administrativos sancionadores. Muchos trabajadores desconocen los plazos, etapas o consecuencias de no emitir resoluciones a tiempo. Esto genera errores, retrasos y decisiones poco técnicas, lo que contribuye a la ineficiencia general del sistema. La falta de capacitación continua refleja una gestión pasiva que no busca mejorar las competencias del personal para enfrentar los retos de un procedimiento sancionador complejo y técnico como el de las papeletas de tránsito.

De manera complementaria, la investigación determinó que el uso limitado de las facultades legales otorgadas por el Reglamento Nacional de Tránsito también influye en la caducidad. Aunque la MPA cuenta con la potestad para imponer y ejecutar sanciones —incluso mediante la vía coactiva—, en la práctica esta facultad no se ejerce plenamente. La ejecución coactiva suele postergarse o no llegar a iniciarse, porque los procedimientos previos caducan antes de generar una resolución firme. De este modo, el sistema pierde eficacia y la autoridad del Estado se ve debilitada frente a la reincidencia de infractores que perciben impunidad.

Todos estos factores (la falta de un MAPRO enfocado en los plazos del PAS, la escasez de personal, la débil coordinación interáreas, la demora en resoluciones, la falta de control interno, la deficiente capacitación y el uso limitado de facultades) contribuyen y/o configuran un escenario en el que la caducidad de los procedimientos sancionadores se ha vuelto parte de la normalidad administrativa. No se trata de errores aislados, sino de un conjunto de fallas estructurales que demandan una reforma integral de la gestión interna. En este sentido, el principal problema no radica en la norma, sino en la falta de organización y planificación dentro de la Municipalidad Provincial de Arequipa.

Por ello, todo este análisis nos lleva a concluir que la implementación de un MAPRO específico y actualizado sería la herramienta clave para revertir esta situación. Su aplicación permitiría definir responsabilidades, establecer secuencias claras de actuación, fijar plazos concretos y crear mecanismos de seguimiento y control. Además, permitiría identificar los puntos críticos del trámite (como las notificaciones o la emisión de resoluciones) y adoptar medidas correctivas oportunas. Con ello, la MPA no solo reduciría la caducidad de los procedimientos, sino que fortalecería su capacidad sancionadora y su imagen institucional.

En suma, los factores que generan la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores en la MPA responden a deficiencias estructurales en la gestión y organización interna. La ausencia de un MAPRO, la falta de control, la escasa coordinación y la insuficiencia de personal son los principales obstáculos que deben ser atendidos para consolidar un sistema eficiente, transparente y capaz de garantizar que las sanciones se ejecuten en los plazos debidos. Solo así se podrá optimizar la gestión municipal y fortalecer la presencia efectiva del Estado en la regulación del tránsito urbano.



CONCLUSIONES

PRIMERA: Se determinaron cuáles son los factores que generan la caducidad del procedimiento administrativo sancionador en la determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa, concluyéndose que esta se origina por deficiencias internas en la gestión municipal. Entre los principales factores destacan la falta de un MAPRO que ordene las etapas y plazos del trámite, la escasez de personal, la mala coordinación entre áreas, la demora en la emisión de resoluciones y la ausencia de control y supervisión efectiva. Estas limitaciones impiden cumplir los plazos legales y debilitan la capacidad sancionadora del municipio; por lo que la MPA necesita fortalecer su organización interna y adoptar mecanismos técnicos que aseguren una gestión más eficiente y eviten la caducidad de los procedimientos.

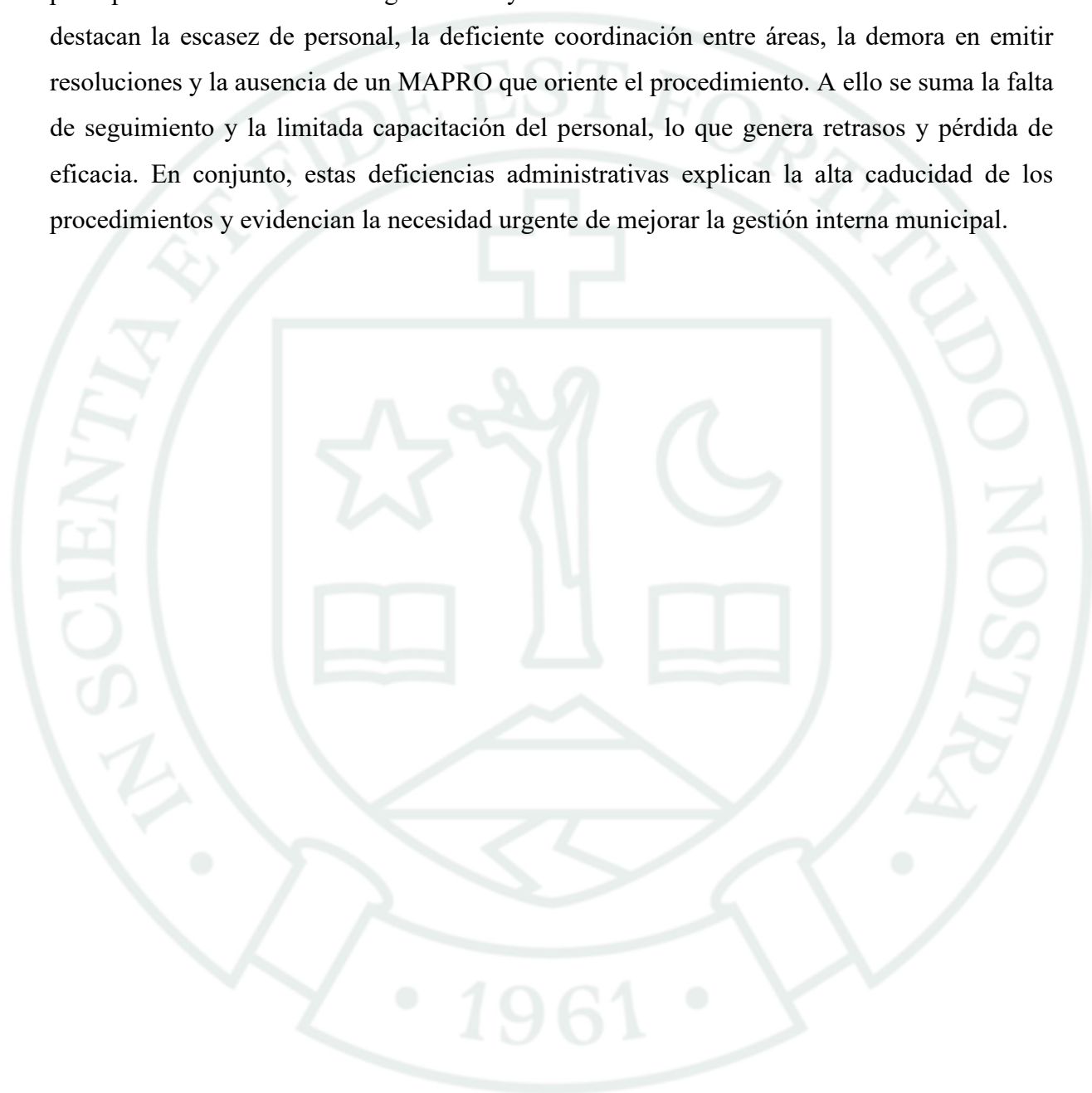
SEGUNDA: Se verificó cuál es el procedimiento actual que sigue la MPA sobre la gestión en el trámite y ejecución de cobro de papeletas de tránsito, evidenciándose que este se desarrolla en varias etapas: desde la emisión de la papeleta por la autoridad de tránsito, su registro en el sistema municipal, la notificación al administrado, la evaluación por el órgano instructor, hasta la resolución y el cobro, sea voluntario o coactivo. Sin embargo, este procedimiento carece de una estructura interna clara, puesto que no existen manuales ni mecanismos de control que aseguren su cumplimiento ordenado. En general, la gestión se realiza de forma operativa y con limitados recursos, lo que afecta su eficiencia.

TERCERA: Se analizaron las facultades que otorga el Reglamento Nacional de Tránsito a las municipalidades provinciales sobre el cobro de papeletas de tránsito, identificándose que estas comprenden la potestad de tramitar, sancionar y ejecutar las multas impuestas por infracciones dentro de su jurisdicción. Asimismo, la norma les otorga la facultad de mantener actualizado el registro de infracciones y aplicar el cobro coactivo cuando sea necesario. Sin embargo, en el caso de la MPA, se comprobó que dichas facultades no se ejercen plenamente debido a limitaciones administrativas y falta de coordinación operativa.

CUARTA: Se determinaron los alcances de un MAPRO y cómo beneficiaría este en la optimización de los procedimientos de gestión en el trámite y ejecución de cobro de papeletas de tránsito en la MPA, concluyéndose que este instrumento permitiría ordenar, estandarizar y controlar cada etapa del procedimiento administrativo sancionador. Además, facilitaría la definición de responsabilidades, plazos y mecanismos de seguimiento, reduciendo demoras y

caducidades. En síntesis, el MAPRO se presenta como una herramienta clave para mejorar la eficiencia, transparencia y coordinación interna en la gestión de papeletas dentro de la MPA.

QUINTA: Se establecieron las causas por las cuales caducan los procedimientos administrativos sancionadores sobre papeletas de tránsito en la MPA, identificándose que la principal razón es la falta de organización y control interno. Entre los factores más relevantes destacan la escasez de personal, la deficiente coordinación entre áreas, la demora en emitir resoluciones y la ausencia de un MAPRO que oriente el procedimiento. A ello se suma la falta de seguimiento y la limitada capacitación del personal, lo que genera retrasos y pérdida de eficacia. En conjunto, estas deficiencias administrativas explican la alta caducidad de los procedimientos y evidencian la necesidad urgente de mejorar la gestión interna municipal.

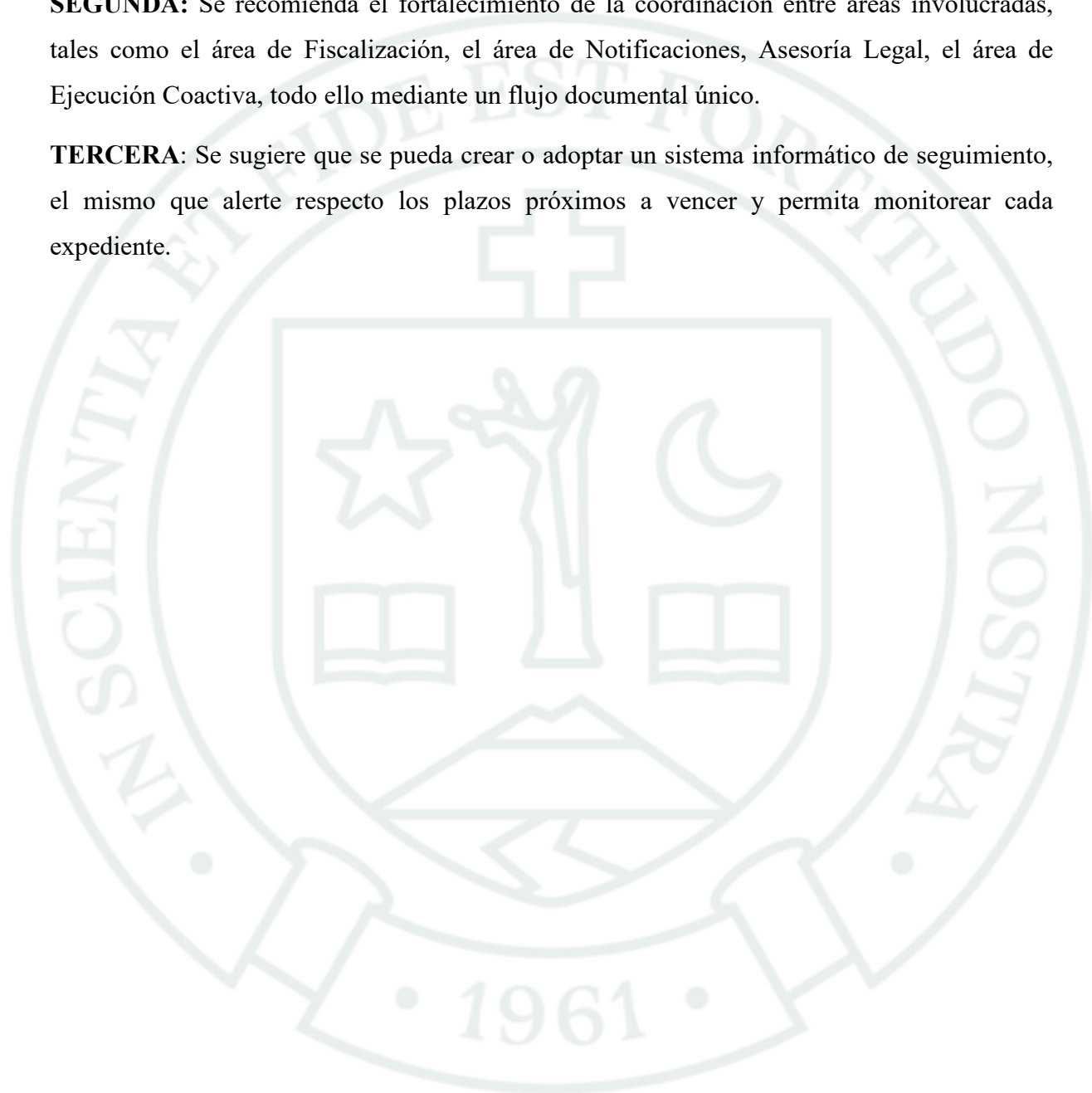


RECOMENDACIONES

PRIMERA: Se recomienda elaborar e implementar un MAPRO específico, el mismo que pueda estandarizar el trámite y el cobro de papeletas de tránsito; fijando plazos, funcionarios responsables y la delimitación de mecanismos de control.

SEGUNDA: Se recomienda el fortalecimiento de la coordinación entre áreas involucradas, tales como el área de Fiscalización, el área de Notificaciones, Asesoría Legal, el área de Ejecución Coactiva, todo ello mediante un flujo documental único.

TERCERA: Se sugiere que se pueda crear o adoptar un sistema informático de seguimiento, el mismo que alerte respecto los plazos próximos a vencer y permita monitorear cada expediente.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alejos, O. (2020). La caducidad del procedimiento sancionador en el Perú. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 413-428.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22429>
- Bobadilla, E. (2020) *Condiciones menos favorables en los procedimientos administrativos sancionadores de tramitación sumaria en materia de tránsito terrestre y la vulneración a la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*. [Tesis de Segunda Especialidad, Pontificia Universidad Católica del Perú].
<http://hdl.handle.net/20.500.12404/19065>
- Caballero, J. (2006). La Teoría de la Justicia de John Rawls. *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales*, 1(2), 1-22. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=211015573007>
- Constitución Política de Perú [Const]. 29 de diciembre del 1993 (Perú).
- Cueva, C. (2024) *MAPRO y la eliminación de barreras burocráticas en la Gerencia de Desarrollo Vial y Transporte de la Municipalidad Provincial de Chiclayo*. [Tesis de Bachiller, Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo].
<https://repositorio.unprg.edu.pe/handle/20.500.12893/13703>
- Cusicuna, J. (2018) *El desconocimiento de la ley general de transporte y tránsito terrestre y su reglamento nacional de tránsito incrementa los índices de accidentalidad en el distrito de amarilis. Huánuco - 2017* [Tesis de Bachiller, Universidad de Huanuco].
<http://repositorio.udh.edu.pe/123456789/1250>
- Decreto Legislativo N° 1272. Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo. 21 de diciembre de 2016
- Decreto Legislativo N° 1452. Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. 16 de septiembre de 2018
- Decreto Legislativo N° 420. Promulgan el Código de Tránsito y Seguridad Vial. 4 de mayo de 1987.
- Decreto Supremo 016-2009-MTC. Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito. 22 de abril de 2009.
- Decreto Supremo N° 033-2001-MTC. Aprueban el Reglamento Nacional de Tránsito. 24 de julio de 2001

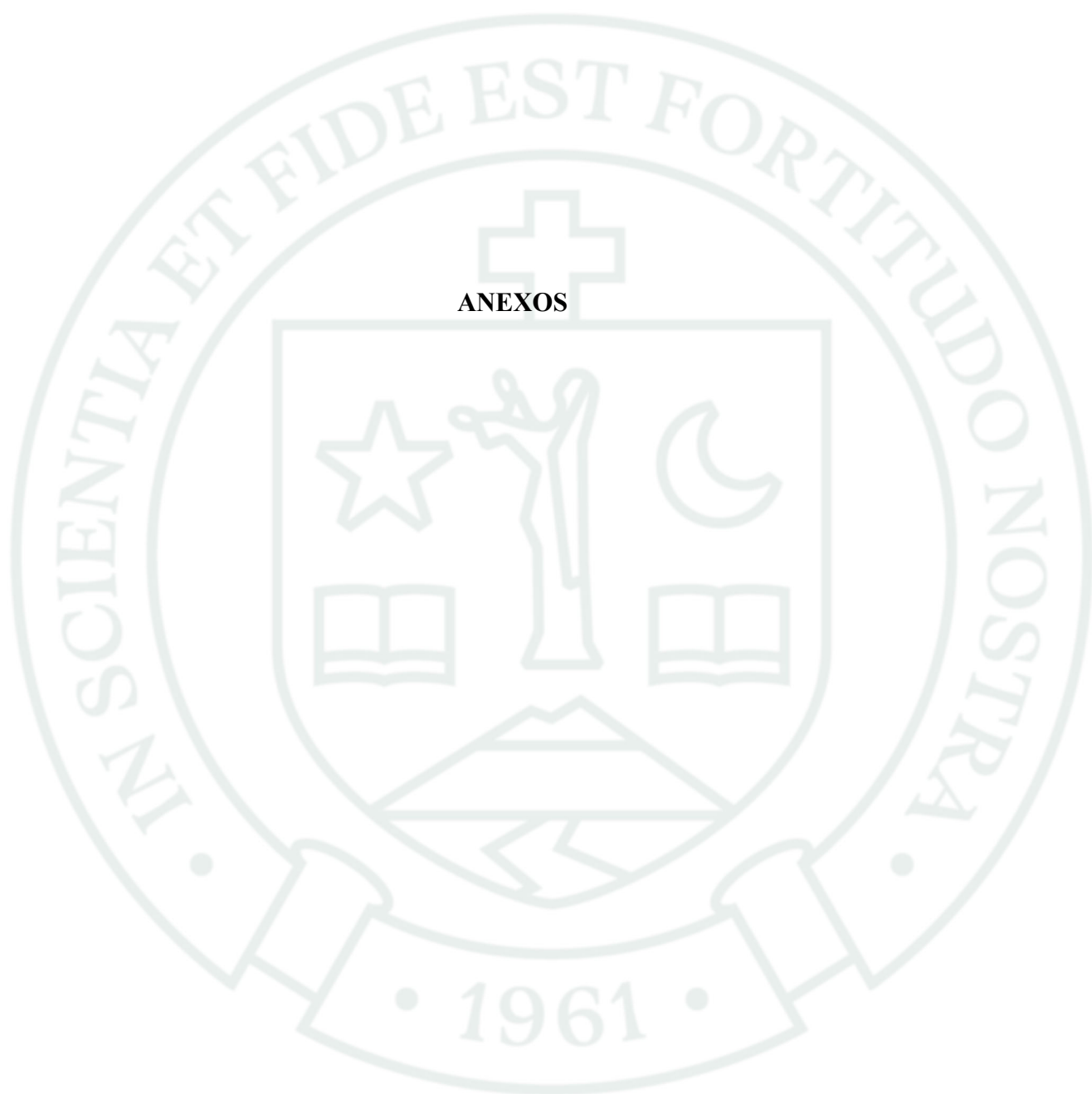
- Decreto Supremo N° 004-2020-MTC. Aprueban el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador Especial de Tramitación Sumaria en materia de transporte y tránsito terrestre, y sus servicios complementarios. 2 de febrero de 2020.
- Del Risco, C. (2018) *La Dilatación del trámite del procedimiento administrativo sancionador en la Sutran y la consecuente vulneración al derecho-principio del debido procedimiento. lima – 2018* [Tesis de Maestría, Universidad Autónoma del Perú]. <https://hdl.handle.net/20.500.13067/978>
- El Peruano (9 de setiembre de 2020). Transportes y Comunicaciones. *LP Pasión por el derecho*. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/09/DS-018-2020-mtc-LP.pdf>
- Espinoza, M. (2024) *La aplicación del procedimiento administrativo sancionador en materia de tránsito y transporte en la GDVyT de la municipalidad provincial de Chiclayo. lambayeque – 2024* [Tesis de Pregrado, Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo facultad de derecho y ciencia política escuela profesional de derecho]. <https://repositorio.unprg.edu.pe/handle/20.500.12893/14383>
- Fernández, J. (2020). El derecho de petición y el silencio administrativo. *Revista Derecho & Sociedad*, 1(54), 79-92. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22407>
- Fernández, J. (2023) *La naturaleza jurídica de la papeleta de tránsito en el procedimiento administrativo sancionador en la municipalidad provincial de Arequipa, 2018-2020*. [Tesis de Bachiller, Universidad Católica de Santa María]. <https://repositorio.ucsm.edu.pe/handle/20.500.12920/12543>
- García- Villegas, M. (2001) *Gobernanza y gestión pública: La transformación del Estado en América Latina*. Editorial McGraw-Hill.
- Gómez, E. (2010) *Gobernanza y derechos locales*. Ed. Tirant lo Blanch
- Gordillo, J. M. (2011). *Tratado de derecho administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo.
- Guzmán, C. (2005). La Instrucción del Procedimiento Administrativo. *Derecho & Sociedad*, (24), 298-312. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16984>
- Huamán, L. (2019) *Control para optimizar la gestión de la municipalidad distrital de Pacanguilla-2018*. [Tesis de Bachiller, Universidad Señor de Sipán]. <https://hdl.handle.net/20.500.12802/6300>
- Hutchinson, T. (2016). *Principios del derecho administrativo sancionador*. Palestra Editores.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017). *Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2017*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Laboa, J.M. (2003). *Derecho Administrativo*. Ed. Civitas
- Ley N.º 26191 de 1993. Establecen que los procedimientos administrativos por multas a los infractores a las normas de tránsito serán resueltos por la Municipalidad Provincial Correspondiente. 22 de mayo de 1993.
- Ley N.º 27181 de 1999. Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre. 8 de octubre de 1999.
- Ley N.º 27444 de 2001. Ley del Procedimiento Administrativo General. 11 de abril de 2001.
- Ley N.º 27867 de 2002. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. 16 de noviembre de 2002.
- Ley N.º 27972 de 2003. Ley Orgánica de Municipalidades. 27 de mayo de 2003.
- Ley N.º 27680 de 2002. Ley de reforma constitucional del capítulo xiv del título iv, sobre descentralización. 7 de marzo de 2002 . D.O. 218894.
- Ley N.º 27783 de 2002. Ley de Bases de la Descentralización. 20 de julio de 2002
- Ley N.º 27972 de 2003. Ley Orgánica De Municipalidades. 27 de mayo de 2003
- Ley N.º 23853 de 1984. Ley Orgánica de Municipalidades. 9 de junio de 1984
- Ley N.º 32184 de 2024. Ley que modifica la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, para fortalecer la identificación visual de los vehículos menores motorizados de la categoría L con cambios de características de su placa única nacional de rodaje. 11 de diciembre de 2024.
- Magide, M. y Gonzáles, C. (2021). La prueba en el Derecho administrativo sancionador en Perú y en España. *Revista Derecho & Sociedad*, 1(54), 323-336.
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22423/21652>
- Martín, R. (2001). El procedimiento Administrativo Trilateral y su aplicación en la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General. *Revista Derecho & Sociedad*, (17), 221-234.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16886>
- Montecinos, E. (2014). Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos: Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. *Política y Gobierno*, 21(2), 351-378.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372014000200004&lng=es&tlng=es
- Morón, J. (2011). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica.

- Ordenanza Municipal 1116 de 2018 [Concejo Municipal Provincial de Arequipa]. Reglamento para el funcionamiento y administración del depósito municipal de vehículos de la municipalidad provincial de Arequipa. 16 de agosto de 2018.
- Ordenanza Municipal 927 de 2015 [Concejo Municipal Provincial de Arequipa]. Regulación y acceso de tránsito vehicular y peatonal en las vías del centro histórico dentro del programa de peatonalización. 25 de julio de 2015.
- Panta, L. (2018) *Incorporación de infracciones y sanciones al reglamento distrital de transporte y tránsito terrestre para mejorar el servicio de transporte público especial de pasajeros en el distrito de Lambayeque*. [Tesis de Bachiller, Universidad del Señor de Sipán]. <https://hdl.handle.net/20.500.12802/5242>
- Pasión por el Derecho (10 de marzo de 2021). TUO del Reglamento Nacional de Tránsito- Código de Tránsito (actualizado 2021) [DS 016-2009-MTC]. *LP Pasión por el derecho*. <https://lpderecho.pe/texto-unico-ordenado-reglamento-nacional-transito-%E2%80%A2-codigo-transito-actualizado/>
- Pérez Tello, M.; Carpio Marcos, E.; Vignolo Humani G.; Flores Gómez, K.; Deza Sandoval, T. & Valencia Cantuta, A. (2017) *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador: Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*. Segunda Edición. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Quispe, E. (2023) *El incumplimiento de la ley general de transporte y tránsito terrestre y su reglamento nacional de tránsito como factor de incremento de accidentalidad en el distrito de Santiago. Cusco-2022*. [Tesis de Bachiller, Universidad Andina del Cusco]. <https://hdl.handle.net/20.500.12557/6740>
- Rebollo, M. (2016). Responsabilidad sancionadora de personas jurídicas, entes sin personalidad y administradores. *IUS ET VERITAS*, 24(53), 220-245. <https://doi.org/10.18800/iusteveritas.201701.013>
- Resolución de la Comandancia General N.º 044 de 2021 [Policía Nacional del Perú]. Manual de normas y procedimientos para las intervenciones de prevención e investigación de accidentes de tránsito. 9 de marzo de 2021.
- Resolución General 610 de 2016 [Municipalidad Provincial de Arequipa]. Manual de Procedimientos (MAPRO). 1 de julio de 2016.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Expediente N.º 12-015720-0007-CO; 8 de enero de 2013.

- Salas, A. (2013). El Municipio en el Perú. *Athina*, (10), 178-186.
<https://doi.org/10.26439/athina2013.n010.1162>
- Sánchez, L. y Valverde, G. (2019). La caducidad del procedimiento administrativo sancionador en el TUO LPAG. Estudio introductorio para su caracterización en el ordenamiento peruano. *Revista De Derecho Administrativo*, (17), 78-94.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22166>
- Tribunal Constitucional, N.º 00962-2021-PA/TC, Mg. Morales Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich, 2 febrero 2023.
- Tribunal Constitucional. Expediente N.º 04925-2017-PA/TC; 16 de octubre de 2020.
- Tribunal Constitucional de Costa Rica. Sala Constitucional. Expediente 12-015720-0007-CO, M.P. Ana Virginia Calzada Miranda. 8 de enero del 2013.
- Valenzuela, E. (2024) *El principio del debido procedimiento y las ordenes de sanción por infracciones leves en el marco del régimen disciplinario de la policía nacional del Perú en la región policial. Moquegua-2024*. [Tesis de Maestría, Universidad José Carlos Mariátegui]. <https://hdl.handle.net/20.500.12819/2545>
- Vivanco, M. (2017). Los Manuales de procedimientos como herramientas de control interno de una organización. *Universidad y Sociedad*, 9(3), 247-252.
<https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/637>
- Zegarra, D. (2020). Los servicios públicos locales en el Perú: una aproximación a su caracterización jurídica. *Documentación Administrativa*, (6), 149-159.
<https://doi.org/10.24965/da.i6.10769>

ANEXOS



1. PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Universidad Católica de Santa María

Escuela de Postgrado

Maestría en Gestión Pública



Factores que generan la caducidad del procedimiento administrativo sancionador en la determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa – 2023.

Proyecto de Tesis Presentado por el Bachiller:

Zevallos Llerena, Alexander Antonio

ORCID: 0000-0001-5695-9980

Para Optar el Grado Académico de:

Maestro en Gestión Pública.

Arequipa – Perú

2025

Lista de Abreviaturas

LOM: Ley Orgánica de Municipalidades.

Art./arts.: artículo/artículos.

Tít.: título.

TUO: texto único ordenado.

LPAG: Ley del Procedimiento Administrativo General.

Admón.: administración.

PAS: procedimiento administrativo sancionador.

MPA: Municipalidad Provincial de Arequipa.

Res.: resolución.

DS: decreto supremo.

RNT: Reglamento Nacional de Tránsito.

PJ: Poder Judicial.

MP: Ministerio Público.

PNP: Policía Nacional del Perú.

TP: título preliminar.

Const.: Constitución Política del Perú.

OM: ordenanza municipal.

TC: Tribunal Constitucional.

Exp.: expediente.

Preámbulo

Para la idealización de la presente investigación, debemos de precisar que tal situación surgió de la observación y diálogos personales que el investigador sostuvo con diferentes integrantes del área de cobranza de papeletas de tránsito de la Municipalidad Provincial de Arequipa, y es que las personas que laboran allí refieren tener un rol dependiendo de la carga que se les asigna, no obstante, indican que más allá de la carga recibida, el tiempo que demoran y la eficacia de su trabajo no tiene mayor exigencia.

Asimismo, indagando más sobre el tema, he podido verificar que la eficacia final del proceso no resulta óptima, pues se incurre reiteradamente en situaciones de caducidad del procedimiento por demora en el tiempo, existen además varios defectos de notificación que acarrearán nulidades o cuestionamientos que dilatan o logran la prescripción final del procedimiento.

Es así que, dada la necesidad de organización de dicho sistema que es muy posible se encuentre en igual situación en otras municipalidades, surge la idea de evaluar el procedimiento y formular un manual de procedimientos a fin de evitar que los procedimientos administrativos sancionadores caigan en caducidad dentro de la determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito que se realiza en la Municipalidad Provincial de Arequipa, la cual, una vez concluida la presente, es posible que pudiera ser ampliada a otras municipalidades.

I. Planteamiento Teórico

1. Problema de Investigación

La Ley Nro. 27972 Ley Orgánica de Municipalidades, en adelante LOM, reconoce a los gobiernos locales como organismos básicos dentro de la estructura administrativa del territorio nacional, gozando además de autonomía política, administrativa y económica. Esta ley reconoce dos tipos de municipios: las municipalidades provinciales, situadas en el centro de una provincia y las distritales con alcances únicos en los distritos conformantes de una provincia. En nuestro caso, el estudio recaerá en la Municipalidad Provincial de Arequipa, en adelante MPA.

Como todo órgano administrativo estatal, la municipalidad toma como norma jurídica la Ley Nro.27444, norma amplia que regula los actos administrativos, facultades de la entidad, así como el derecho de los administrados y además del Procedimiento Administrativo Sancionador, en adelante PAS, con el cual la municipalidad sanciona a los ciudadanos por infracciones administrativas.

Por otro lado, tenemos al Reglamento Nacional de Tránsito aprobado mediante Decreto Supremo 016-2009 MTC, el cual señala en el artículo 322 y siguientes, que son las municipalidades provinciales las responsables de conocer y sancionar las infracciones de tránsito dentro de su jurisdicción territorial, además de mantener actualizado el registro de sanciones de infractores de tránsito; En ese sentido, en la provincia de Arequipa, es la municipalidad provincial la que sigue el proceso sancionador y posteriormente el cobro de las papeletas de tránsito. Este trámite y cobro lo hace bajo las consideraciones del PAS y delineados en la Ley 27444.

Asimismo, conforme lo informó la Contraloría General de la República (2022), informó que durante el año 2021 la prescripción de cobro de papeletas de tránsito generó a la entidad municipal un perjuicio que alcanzó los 202 mil soles, conforme lo recogió el informe de Servicio de Control Específico N° 036-2022-2-0353-SCE, mediante el cual se informó que un total de 293 multas impuestas caducaron debido a que la subgerencia de Fiscalización Administrativa no emitió las resoluciones de sanción administrativa.

Respecto a tal defecto evidenciado, podemos encontrar diversas razones, no obstante, el citado informe identificó como responsables de dicho daño a la entidad, 3 exfuncionarios y

exservidores que pertenecían a la gestión municipal (2019-2022); entonces, más allá de la responsabilidad individual, podemos verificar que, en la página web de la Municipalidad Provincial de Arequipa, no se encuentra ningún manual de procedimiento de cobranza sobre infracciones de tránsito, del mismo modo en la propia municipalidad tampoco dan información al respecto.

Ahora bien, dentro de los instrumentos con los que cuentan las entidades públicas para efectivizar sus actuaciones administrativas, se tiene el Manual de Procedimientos – MAPRO, que es un documento de gestión utilizado para la descripción minuciosa y sobre todo secuencial de cada una de las operaciones que se necesita para determinado procedimiento, este documento forma parte del Sistema de Control Interno, busca o tiene por finalidad el incrementar la eficacia y eficiencia de las entidades del Estado.

La MPA no cuenta con un MAPRO para el procedimiento de determinación de la sanción de las papeletas de tránsito, lo cual acarrea varios problemas, entre ellos: procedimientos sancionadores vencidos con más de nueve meses sin resultado; escaso cobro de papeletas, recaudando sólo el pago voluntario que representa un mínimo sector de ciudadano sancionados.

En ese sentido, el presente proyecto de investigación, busca determinar cuáles son los factores que generan la caducidad del procedimiento administrativo sancionador en la determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa, si bien estará dirigido a la propia Municipalidad, el resultado de la investigación bien podría ser aplicado de forma generalizadora para otros municipios provinciales, ello por cuanto las normas y las infracciones de este tipo corresponden a leyes generales de aplicación a nivel nacional; asimismo, el marco normativo administrativo también tiene alcance general.

1.1 Enunciado del Problema

Factores que generan la caducidad del procedimiento administrativo sancionador en la determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa – 2023.

1.2 Interrogantes del Problema

1.2.1 Interrogante General

¿Cuáles son los factores que generan la caducidad del procedimiento administrativo sancionador en la determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa?

1.2.2 Interrogantes específicas:

- ¿Cuál es el procedimiento actual que sigue la MPA sobre la gestión en el trámite y ejecución de cobro de papeletas de tránsito?
- ¿Cuáles son las facultades que otorga el Reglamento Nacional de Tránsito a las municipalidades provinciales sobre el cobro de papeletas de tránsito?
- ¿Cuáles son los alcances de un MAPRO y cómo beneficiaría éste en la optimización de los procedimientos de gestión en el trámite y ejecución de cobro de papeletas de tránsito en la MPA?
- ¿Cuáles son las causas por las cuales caducan los procedimientos administrativos sancionadores sobre papeletas de tránsito en la MPA?

1.3 Descripción del Problema

Se ha realizado junto con el apartado de Problema de Investigación.

1.3.1 Área de Conocimiento

El problema a investigarse se encuentra ubicado en:

- a. Campo : Ciencias Económicas y Empresariales
- b. Área : Gestión Pública
- c. Línea : Tributación Municipal

1.3.2 Análisis de las Variables

1.3.2.1 Variable Independiente

La caducidad del procedimiento administrativo sancionador.

1.3.2.2 Variable Dependiente

Determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito.

Tabla 1

Cuadro de Operacionalización de Variables

Variable	Indicadores	Sub Indicadores
Independiente		Diseño y/o manuales
La caducidad del procedimiento administrativo sancionador.	Procedimiento actual	Recursos humanos utilizados
		Plazos
	Caducidad	Causas
		Consecuencias
Dependiente		Competencia
Determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito.	Facultades de la MPA	Principios rectores
		Omisión
	Sanción	Sanciones aplicadas
		Efectos

Nota: La tabla muestra la relación de variables e indicadores

1.3.3 Tipo de Investigación

La investigación es de tipo básico.

1.3.4 Nivel de Investigación

El nivel de la investigación es explicativo.

1.4 Justificación del Problema

1.4.1 Justificación Académica

El presente proyecto de investigación resulta útil toda vez que como se ha delineado busca determinar cuáles son los factores que generan la caducidad del PAS en la determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito en la MPA, que en la actualidad no se tienen identificadas, lo cual dificulta la elaboración de soluciones, así como el desarrollo y consecución de los PAS por infracciones de tránsito.

Asimismo, el aporte académico de la presente, radica en la incorporación práctica de creación de un manual de procedimiento, desde la situación de hecho en general y que al ser este un procedimiento no solo que existe en la actualidad, sino que además es muy necesario, pues comprende la materialización de sanciones fijadas en el rol de control del Estado; siendo que la eficacia de dicho cobro no solo tiene vinculación con el ámbito patrimonial del Estado como recaudación para la Municipalidad sino para acentuar la presencia del Estado en la ciudadanía.

De otro lado, es necesario resaltar también que la determinación de un manual de procedimiento, requerirá del estudio y entendimiento del sistema administrativo, así como el manejo de principios y regulaciones, vinculadas con dicho acto, para finalmente sistematizar tal información bajo la incorporación práctica de los principios y normas administrativas vinculadas al procedimiento en general; allí ostenta la relevancia académica.

1.4.2 Justificación Económica

Dentro del ámbito económico, tenemos que las Municipalidades ostentan de un sin número de ingresos propios, dados por las facultades que tienen para recabar derechos, impuestos, contribuciones y también multas; es así que entre estas últimas se encuentra las que se dan producto de que los ciudadanos incurran en actos prohibidos, como lo es el incumplimiento del Reglamento Nacional de Tránsito.

En tal sentido, tenemos que el trámite y la determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito, constituye un elemento de recaudación conforme a las facultades del ente municipal, el cual no solo involucra a dicha entidad, sino que además alcanza a los funcionarios públicos integrantes del cuerpo de policía de tránsito quienes cumplen la labor previa de imponer dichas sanciones en su función de control de tránsito. Por lo tanto, el optimizar los mecanismos y procedimientos dirigidos a realizar dicha determinación, permitirá evitar los supuestos de prescripción y/o caducidad del procedimiento, lo que determinará la emisión de resoluciones finales en general.

Ahora bien, la determinación de un mayor número de resoluciones finales que determinen la infracción incurrida y ordene su pago, conllevará a poder acentuar la autoridad municipal e incrementar de forma colateral el cobro de estas infracciones como fin último, lo cual comprende por un lado la determinación de la sanción en contra del infractor y por otro lado la municipalidad percibirá mayores recursos propios generados por tal motivo, por tanto, existe una relación directa entre mejorar los procedimientos de trámite y mejorar el ingreso económico del gobierno local provincial.

1.4.3 Justificación Social

Desde el ámbito social, podemos establecer la importancia de la presente investigación desde dos enfoques; por un lado, desde la materialización del cobro de forma individual y específica, este permitirá consolidar la finalidad del Estado de imponer una infracción, que es el sancionar dicha conducta incurrida por el ciudadano, es decir que el fin educativo o corrector del Estado al imponer una papeleta, no se perfecciona con la sola imposición, sino que ello se da con la cobranza de la multa.

Desde otro lado, tenemos que, al mejorar la captación económica del municipio provincial, ello comprende parte de sus recursos, lo cual se traduce finalmente en recursos que se pueden utilizar para mejorar las condiciones de la comunidad por el servicio óptimo que prestará esta comuna en favor de los ciudadanos; es así que, al contar con un sistema óptimo de determinación de sanciones por infracciones de tránsito, la sociedad se verá beneficiada por cuanto se ejercerá un mejor control por parte del Estado a quienes incurren en infracciones que ponen en riesgo a la sociedad.

2. Marco Teórico y Conceptual

2.1. La Administración Pública

La administración contiene un haz de verbos, tales como ordenar, organizar, gestionar, aprovechar, entre otros; de otro lado público es “de todos” un asunto que concierne a la totalidad; la unión de ambos términos de cuenta de lo que se administra a nivel de Estado. Desde la doctrina Fernández (2016) asevera que es el conjunto de áreas del sector público, las cuales, mediante el ejercicio de la función administrativa, la dación de servicios públicos, la realización de obras públicas y la ejecución de variadas actividades de interés general, procura lograr los fines del Estado. Planteado así se trata de una manifestación del poder gubernamental encaminado a lograr los fines estatales. En línea con la tesis que se propone, la administración pública se pone de manifiesto en distintos niveles de gobierno tales como el nacional, regional y local. La tesis propuesta se enfoca en el gobierno local-provincial respecto al atributo del Estado para fiscalizar y sancionar las infracciones en materia de tránsito. En conclusión, la administración pública es representada por la municipalidad provincial que cumple un rol fiscalizador-sancionatorio en los casos de infracciones de tránsito que cautelan bienes de interés público, como los personales, los materiales, la libertad de tránsito, la seguridad personal, el uso correcto de las vías de tránsito, entre otros.

2.2. La Gestión Municipal

Son las actividades útiles para el desarrollo de los programas que están a cargo del municipio. Desde un prisma doctrinario, sostiene Soria (2007) que es el cúmulo de actos a través de los cuales la entidad municipal desarrolla sus actividades con un procedimiento provisto de fases como planear, organizar, dirigir coordinar y controlar. Fluye de lo anotado, que la gestión en el ámbito municipal, consiste en el conjunto de actos que hacen posible la consecución de fines, así como el cumplimiento de competencia y atribuciones que tiene el gobierno local. Conforme a la tesis propuesta, en tanto las municipalidades provinciales cuentan con competencias en materia urbana vial, para fiscalizar y sancionar, una correcta gestión implicará que tales actividades sean efectuadas de manera óptima a través de distintos mecanismos que la entidad implemente; a ello apunta la presente investigación, a examinar cómo es que se vienen desarrollando las actividades citadas y mejorar su gestión.

2.3. La Ley Orgánica de Municipalidades

Todo ente, así como cada actividad del Estado se rige necesariamente por el principio de legalidad, en cuanto a los gobiernos locales, como todos los institucións públicos cuenta con una ley orgánica que la regula. La LOM está signada como Ley 27972, publicada el 27 de mayo del 2003; desde la perspectiva doctrinaria de Vera (2014) la LOM desarrolla aspectos estructurales de las municipalidades, allí se fija el origen, autonomía, finalidad, rasgos esenciales, organización, atribuciones, relaciones, políticas entre otros aspectos relevantes; además la ley establece normas para abordar la interacción entre sus pares y otros entes estatales y privadas, así como los métodos de participación ciudadana y los regímenes particulares de las municipalidades. Se trata entonces de la norma específica que regula la entidad municipal o gobierno local, es importante tener en cuenta este cuerpo normativo, puesto que de este se desprende aspectos tan importantes para la tesis como sus competencias en materia de tránsito.

2.4. Finalidad de la Ley Orgánica de Municipalidades

Un cuerpo normativo se orienta necesariamente a determinados fines, que son el espíritu norma. Desde un plano normativo, la LOM establece en su art. 1 que el objeto de la norma es regular la organización, funcionamiento y aspecto competencial de las entidades municipales; lo que contribuye a alcanzar los objetivos generales de descentralización, participación ciudadana y desarrollo local; desde un enfoque doctrinario, Mállap (2013) precisa que la LOM tiene un rol complementario a lo que establece la Const. se trata de un cúmulo de normas que determina las características, atribuciones y competencias de los gobiernos locales. En síntesis, la finalidad de la LOM radica en entender cabalmente que la creación de las municipalidades posee el fin de la representación política de los vecinos y conducir el desarrollo socio-económico de su circunscripción. Se ha indicado que una de las finalidades de la LOM está en su regulación acerca de sus competencias, sin duda, este es un aspecto importante, puesto que es a través de distintos dispositivos de la LOM, las municipalidades provinciales cuentan con competencias y por ello legitimidad para fiscalizar e imponer sanciones en materia de tránsito.

2.5. Tipos de Municipalidades

La LOM ha establecido una tipología de municipalidades basadas en un criterio muy objetivo y territorial.

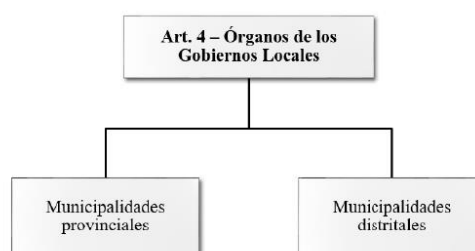
El art. 2 de la LOM, señala como tipos de municipalidades ordinarias a: i) La municipalidad provincial, se trata de una institución autónoma, con personería jurídica de derecho público, dotado de capacidad para ejercer jurisdicción sobre el territorio provincial que se ubica en el distrito central; ii) La municipalidad distrital, como la persona jurídica que sirve al Estado ocupándose de la gestión y administración de un determinado territorio, al cual se le designará para su competencia y jurisdicción respecto a los distritos.

Señala además un tipo de municipalidades especiales u extraordinarias por rasgos peculiares en su formación, están las siguientes categorías: i) La municipalidad de centro poblado, como instancia descentralizada del gobierno municipal; cuya jurisdicción es determinada por el concejo provincial, con base en la propuesta del concejo distrital; ii) La Municipalidad Metropolitana de Lima, que por tener calidad de metrópoli, es decir una cantidad considerable de población, área urbana y desarrollo, tiene una especial regulación por esas características; iii) Las municipalidades fronterizas, cuya configuración especial se da porque operan en capitales de provincia y en distritos ubicados en áreas limítrofes con otros países.

Desde un enfoque doctrinario, asevera Castro-Pozo (2010), que el legislador ha optado por hacer una clasificación orgánica, mientras que en el derecho comparado existe un criterio basado en la realidad o configuración de cada distrito y provincia (municipios urbanos, municipios rurales, municipios turísticos, municipios mineros, municipios indígenas, municipios fronterizos, etc.). El punto peculiar, de los tipos de municipalidades en la legislación peruana es que ha optado por establecer tres tipos especiales, que han sido descritos en el párrafo precedente.

Figura 1

Los órganos de los gobiernos locales



Nota. Elaboración propia.

2.6. Competencias de la Municipalidad Provinciales en Materia de Tránsito

Las funciones de las municipalidades provinciales y distritales son diversas; más es preciso ubicarse en aquellas que estriban en la materia que convoca. Las competencias de las municipalidades provinciales se encuentran establecidas en el tít. V de la LOM, así se tiene en el art. 73 que las municipalidades son competentes en materia de servicios públicos locales, tales como el tránsito, la circulación y el transporte público, de manera específica en el art. 81 numeral 1, se abordan las funciones específicas de las municipalidades provinciales en materia de tránsito, en este acápite se establece en el sub numeral 1.9, supervisar el servicio público de transporte urbano de su jurisdicción, mediante la supervisión, detección de infracciones, imposición de sanciones y ejecución de ellas por incumplimiento de las normas o disposiciones que regulan dicho servicio, con el apoyo de la Policía Nacional asignada al control de tránsito, esta disposición es concordante con la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre en su art. 17. A la luz de la doctrina, Mállap (2013) sostiene que las municipalidades provinciales en materia de tránsito tienen competencias normativa, de gestión y fiscalización, respecto a esta última, realiza supervisión, detección de infracciones e imposición de sanciones. Vale concluir que las municipalidades provinciales están investidas de competencia para realizar la fiscalización en materia de tránsito tal como determina la LOM así como la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

2.7. El Procedimiento Administrativo Sancionador

Es la manifestación del *ius punendi* del Estado en el contexto de infracciones de naturaleza administrativa. A tenor de la norma, se halla regulado en el TUO de la LPAG, arts. 247-259, desde una pauta doctrinaria, Morón (2019) asevera que es una entre tantas actividades que tiene la admón. pública, que tiene como objetivo ejercer la potestad sancionadora del poder estatal mediante un procedimiento especial, en el cual el administrado tenga las garantías suficientes para defenderse; el PAS es un cúmulo de actos concatenados que se efectúan para la imposición de una sanción administrativa. Resulta sumamente relevante referirse a la legitimidad que ostenta la administración pública para fiscalizar e imponer sanciones frente a la comisión de infracciones que afectan el interés general. En un plano específico conforme a la tesis propuesta, el órgano encargado de fiscalización conjunta (con la PNP) es la MPA, y las infracciones son las que se dan en materia de tránsito; como ya se vio líneas arriba,

tanto la LOM como la ley en materia de tránsito, otorgan competencia a las municipalidades para efectuar el PAS.

2.8. Instrumentos de Gestión

Son métodos o mecanismos, que generalmente se dan a través de manuales, reglamentos, y documentos en general, que procuran una provisión de trámites, servicios y providencias de la admón. pública que sean más eficientes. Desde una arista doctrinaria, en palabras de Guzmán (2016), es el documento técnico-normativo que regulan de manera integral el funcionamiento de la entidad pública. Estos instrumentos abarcan los Reglamentos de Organización y Funciones conocidos como ROF, los Manuales de Organización y Funciones conocidos como MOF, el Cuadro para Asignación de Personal - CAP, el Presupuesto Analítico de Personal, entre otros. Desde una perspectiva crítica, es oportuno apreciar que los instrumentos de gestión requieren un enfoque integral en nuestra regulación administrativa y deben ser actualizadas conforme a las realidades cambiantes y las modificaciones normativas; resulta necesario entonces, allí donde se detecte un defecto en la tramitación que afecte a la administración pública o a los administrados valerse de mecanismos que hagan posible un correcto

2.9. Manual de Procedimientos

Cuya abreviatura es MAPRO, tal como se afirmó en el acápite precedente, los instrumentos de gestión son mecanismos necesarios para una administración pública ordenada y eficiente. Desde una perspectiva de la norma, es preciso traer a colación la Res. 006-2018-PCM/SGP de la Secretaría de Gestión Pública adscrita a la Presidencia de Consejo de Ministros de fecha 27.12.2018 que aprueba la Norma Técnica 001-2018-SGP denominada “Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública” la cual en el numeral 6.2.1, menciona al MAPRO como un instrumento en el cual se establecen los procedimientos, con una descripción detallada de cómo deben llevarse a cabo las actividades, teniendo en cuenta sus elementos constituyentes y el orden en que deben realizarse, lo que permite una ejecución coherente.

Desde una perspectiva doctrinaria, precisan Abanto y Paitán (2017) que, se trata de un documento interno de cada entidad pública en el que se fijan los procedimientos y servicios administrativos lo que incluye encargados y etapas, se trata de un documento que describe de manera sistemática, ordenada y secuencial el cúmulo de actividades del cotidiano

quehacer institucional. A guisa de conclusión, el MAPRO es un instrumento de gestión que hace posible que las providencias de la admón. pública sean eficaces. En línea con la tesis planteada, ante el problema identificado respecto al deficiente trámite y cobro de papeletas de tránsito se hace plausible tomar alcance de un instrumento como el MAPRO para hacer solucionar el asunto esbozado.

2.10. Características del Manual de Procedimientos

En un sentido coherente con el marco conceptual glosado, un MAPRO procura la eficiencia y solución de problemas en las providencias de la admón. pública para beneficio de la propia entidad y la población en general, sin perjuicio de ello, se tienen los siguientes rasgos específicos: i) Adaptabilidad, el MAPRO puede ser revisado y reajustado para incorporar modificaciones en los procesos de la entidad y/o para cumplir con los nuevos requisitos que exige la ley, dicho de otra manera, se adecua a las circunstancias que hagan posible un procedimiento llano y eficaz así a las modificaciones legales que el Estado disponga; ii) Descriptivo, en su contenido se haya el procedimiento adecuado para las relaciones dentro de la entidad, el MAPRO se especifica de manera clara el procedimiento, la secuencia de pasos, las contingencias, entre otros aspectos que hacen posible la gestión del acto administrativo. En opinión de Guzmán (2013), el MAPRO contiene los procedimientos de manera detallada respecto a los actos que se siguen en la ejecución de los procesos generados para cumplimiento de funciones; iii) Instructivo, otorga los instrumentos para lograr agilizar los trámites, siendo estos creados bajo la normativa nacional, el MAPRO, en un contexto de legalidad, proporciona las pautas y reglas que deben observar y actuar tanto la entidad pública como los administrados para el desarrollo del PAS. De lo anotado, se tiene que un MAPRO reúne característica que hagan posible un trámite claro, raudo y eficaz; sería contraproducente la implementación de un manual que en la práctica genere más problemas que soluciones que entrampe en vez de agilizar y que resulte nocivo al interés general, razón por la cual es conveniente no dejar del lado el espíritu de eficiencia del mecanismo.

2.11. Importancia del Manual de Procedimientos

La importancia de los instrumentos de gestión estriba en el orden, soporte, y eficiencia que dota a los actos de la administración pública. A nivel normativo, la Norma Técnica 001-2018-SGP denominada “Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública” establece en su numeral II que el MAPRO contribuye con el

cumplimiento de los objetivos de cada entidad pública lo que lleva a un impacto positivo en el bienestar de las personas; de manera complementaria, acorde a la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas (2019), se tiene que la importancia de dicho instrumento radica en lograr la mayor obtención de eficacia y eficiencia de la administración pública, conllevando a la finalidad de lograr una mejor atención a la ciudadanía. La importancia del MAPRO radica en que hace posible la gestión de distintos actos administrativos, dando la claridad y precisión tanto a los operadores administrativos como a los administrados que hace posible la consecución del interés general.

2.12. El Ordenamiento del Tránsito

Denominado también ordenamiento vial, se presenta como una necesidad ante una apremiante problemática que sucede en las vías públicas; verbigracia, el embotellamiento, los accidentes de tránsito, las infracciones a las normas de tránsito, la insuficiencia de agentes policiales de tránsito, entre otros. En un ejercicio de adecuación a la opinión proporcionada por Vargas (2018) se trata de la actuación estatal a nivel ejecutivo, legislativo y judicial respecto al uso correcto del sistema vial y el respeto al derecho a la seguridad de las personas como a su patrimonio. Se concluye que el ordenamiento territorial es una actividad que involucra a todos los sectores del Estado de un problema cotidiano respecto al uso adecuado de las vías terrestres que transportan personas y materiales; por mencionar algunas actuaciones, involucra al Poder Ejecutivo con la implementación de políticas respecto a una correcta cultura de tránsito; a la PNP en la colocación de papeletas por infracciones, al MP y PJ respecto a ilícitos penales en ese contexto, a las municipalidades en la señalización, semaforización y fiscalización administrativa.

2.13. Reglamento de Tránsito

Es el marco regulatorio en materia de tránsito, comprende además de la circulación vehicular, la de peatones. Es aprobado mediante DS 033-2001-MTC cuenta con TUO a través del DS 016-2009-MTC; este cuerpo normativo, establece directrices que controlan la utilización de las carreteras públicas, aplicables a los movimientos de las personas, vehículos y animales, así como a las actividades relacionadas con el transporte y el medio ambiente en el contexto del tráfico. La finalidad del reglamento, se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios de vías, al otorgamiento de un resguardo en cuanto a las condiciones de seguridad y protección vial; sin embargo, un aspecto problemático es que,

pese a la existencia de este reglamento y la imposición de sanciones, es que no se ha logrado cumplir con el fin de reducir los accidentes de tránsito, siendo necesario analizarlo y ubicar los aspectos problemáticos para alcanzar una mejor regulación y una menor incidencia en los accidentes de tránsito con las pérdidas humanas y materiales que conllevan.

2.14. Infracción de Tránsito

Son las transgresiones al RNT. Trayendo a colación la opinión de Flores (2023), la infracción de tránsito es aquella violación de las normas que acarrearán sanciones administrativas sobre las rotaciones de vehículos, realizado por los conductores de vehículos motorizados; de manera complementaria, conforme a la ley y la opinión de Villaverde (2018), las infracciones al reglamento solo, conllevan a consecuencias negativas y perjudiciales para quien contravino la norma, siendo que su sanción se dará conforme el grado o magnitud del daño producido, en este caso se dividirá en tres: i) Infracciones leves, la multa que corresponde será el 4% de la UIT, siendo que la norma señala que, si logra pagar dentro de los 5 días hábiles siguientes, el cobro será del 17% del importe de la multa; ii) Infracciones graves, la multa es equivalente al 8% de la UIT y también posee el mismo beneficio que el establecido por la infracción leve; iii) Infracciones muy graves, las multas van desde el 12%, 24%, 50% y 100%, sin que exista beneficio alguno. Como conclusión, se tiene que dentro de la estructura normativa del RNT existe una que se refiere a infracciones y sanciones, las cuales se dan por faltas realizadas por conductores, peatones, entre otros y que ameritan la imposición de apercibimiento de distinta índole, en línea con la tesis, las faltas son las papeletas de tránsito cuyo tratamiento y cobro son competencia de las municipalidades provinciales.

2.15. Papeletas de Tránsito

Es el documento emitido por la PNP que contiene la infracción de tránsito. En sentido equivalente, el Instituto Latinoamericano de Capacitaciones Jurídicas (2023) especifica que son documentos que registran supuestas infracciones de tránsito, siendo impuestas por la PNP en las vías públicas. La detección de una presunta infracción, hace que el agente policial detenga al conductor y le explique la naturaleza de la infracción; además, de solicitar la documentación pertinente, como el SOAT, la revisión técnica, la tarjeta de propiedad, la licencia de conducir. Posteriormente, el agente entregará la papeleta al conductor para que

la firme, o dejará constancia si se niega a hacerlo. Si el conductor tiene alguna objeción, puede expresarla en la misma papeleta al momento de la firma. Además de las papeletas emitidas por los agentes en la vía pública, existen las foto papeletas, que son generadas por equipos tecnológicos sin la intervención directa de un agente policial. Estas son notificadas al propietario del vehículo y deben estar respaldadas por pruebas documentales, fotográficas, filmaciones u otros medios que demuestren la presunta comisión de la infracción.

2.16. Municipalidad Provincial de Arequipa

2.16.1. Creación

Conforme al portal web de la MPA, ventana de transparencia y acceso a la información pública, se halla un aviso de sinceramiento de fecha 14.04.2023, en el cual la Sub Gerencia de Informática, hace de conocimiento público, que no se cuenta con la norma respecto a la creación de la entidad, por cuanto no existiría en el acervo documentario tal información; queda entonces acudir a la fuente histórica sobre fundación de Arequipa, que aconteció el 15.08.1540, donde el teniente y gobernador don Garcí Manuel de Carbajal, por mandato de Francisco Pizarro, funda la Villa Hermosa de Nuestra Señora de la Asunción, antecedente del nombre de Arequipa; siendo que el 22.09.1541, esta villa es elevada en la categoría de ciudad, siendo de acuerdo a los escritos históricos el primer alcalde don Juan de la Torre y Díaz Chacón.

2.16.2. Organización

El art. II del TP de la LOM establece que los gobiernos locales tienen autonomía política, económica y administrativa en los temas que les competen; asimismo, esta autonomía es otorgada por la Const. con sujeción a ley.

La organización de la MPA está determinada por su ROF aprobada mediante OM 810-2013 modificado por OM 936-2015, en este se puede apreciar su estructura administrativa conforme a figura siguiente.

Organigrama de la MPA



La Gerencia de Transporte Urbano y Circulación Vial es la unidad orgánica de la MPA encargada de proponer y aplicar regulaciones en materia de transporte y tránsito, tiene entre sus funciones emitir licencias y permisos, supervisar el flujo del tráfico y del transporte público, y contribuir al proceso de planificación y supervisión municipal.

135

de pre inversión necesarios para implementar el nuevo Sistema de Transporte Integrado (SIT).

2.16.4. Funciones

El portal web de la MPA, conforme a los instrumentos de gestión ROF y MOF, delimitan las funciones que le competen a la GTUCV: i) Dirigir, coordinar y ejecutar asesoramiento jurídico a los órganos de la MPA; ii) Programar, dirigir y supervisar la ejecución de actividades técnicas de regulación del servicio Público de Transporte Urbano e Interurbano de pasajeros, el uso de la infraestructura vial urbana en el ámbito de la Provincia de Arequipa en consideración a estudios y planes vigentes; iii) Promover el desarrollo de estudios para la ejecución e implementación del nuevo Sistema de Transporte Integrado (SIT).

2.16.5. Funcionarios

Conforme el sitio web de la MPA, actualmente la Gerencia de Transporte Urbano y Circulación Vial, se conforma por: i) Sub Gerente de Transporte Urbano y Especial, Bach. María Chara Bellido, quien es la encargada de supervisar, conducir, administrar y planificar los procesos respectivos al transporte terrestre urbano, así como la circulación vial dentro de nuestra jurisdicción; ii) Sub Gerente de Circulación y Educación Vial, Ing. Héctor Justo Flores Sullo, quien es el encargado de dirigir, programar, coordinar y ejecutar, cualquier acción vinculada al tránsito, señalización y seguridad vial, conforme a las disposiciones establecidas dentro de la regulación interna de la Entidad Municipal.

2.17. La Optimización en la Gestión Pública, la Eficacia y la Eficiencia en la Gestión

Uno de los asuntos cotidianos de la sociedad, en el cual mucho se discute sobre su problemática, es el que tiene que ver con los servicios y trámites que se realizan ante las entidades públicas; mucho se juzga respecto su lentitud, complejidad, burocracia, atención deficiente, entre otros. Desde la perspectiva de Vera (2014) la optimización de la gestión pública se enmarca en una política de modernización del Estado que propende a lograr un Estado al servicio de los ciudadanos, con canales efectivos de participación, descentralizado y desconcentrado, transparente, con talento humano calificado e idóneamente remunerado y con equilibrio fiscal. Desde una perspectiva normativa, el Poder Legislativo promulgó la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, la cual cuenta con Reglamento aprobado por el Poder Ejecutivo a través del DS 030-2002-PCM. Se evidencia

por parte del gobierno su intención de modernizar la gestión en la administración pública, optimizando sus recursos a fin de brindar una adecuada atención a la ciudadanía; este propósito, sin duda ofrece beneficios tanto a la entidad en la consecución de sus objetivos institucionales, así como de la población en general. Importa entonces que las entidades públicas, allí donde presentan dificultades, tomen mano de herramientas, métodos y recursos para cumplir con sus atribuciones de manera eficiente y óptima.

2.18. Los Principios del Procedimiento Administrativo

Para Boyer (2019) los principios son pautas que optimizan la actuación de las autoridades administrativas. Desde una pauta normativa, el art. IV del TP del TUO de la LPAG establece 19 principios generales, ahora bien, en el marco del PAS, como procedimiento especial, conforme al art. 248, fija 11 principios específicos, coincidentes algunos con los primeros; en un ejercicio de adecuación respecto a la tesis propuesta se tiene:

Ppio. de legalidad, art. IV.1.1 del TP y 248.1 del TUO de la LPAG, por el cual, tal como asevera Morón (2019) la actuación administrativa se encuadra en el respeto a la Const., la ley el derecho; además sólo por ley las entidades tienen potestad para sancionar; a tenor de la tesis propuesta, se ha precisado que la competencia de la MPA en materia de tránsito es determinada por la LOM y por la ley en materia de tránsito.

Ppio. de debido procedimiento, art. IV.1.2. del TP y 248.2 del TUO de la LPAG, en palabras de Tirado (2021) es una imposición a la autoridad administrativa a sujetarse a las reglas previas del procedimiento administrativo, así como el respeto a los derechos y las garantías procesales que amparan a los administrados, Desde una perspectiva jurisprudencial, y tal como se mencionó líneas arriba, desde un plano jurisprudencial, el TC en la decisión del Exp. 00023-2005-PI-TC manifiesta que el ppio. en análisis tiene dos nociones: en el plano adjetivo, es el respeto a los ppios. y reglas que guardan relación con las formalidades aplicables a todo el proceso judicial; en el plano material, se vincula con los estándares de razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial debe cumplir. En resumen, el debido proceso, es un derecho (carácter sustantivo) y ppio./garantía (rasgo procesal) por el cual, en el contexto de un proceso, se debe observar el cumplimiento de ciertos derechos o principios vinculados al trámite de las causas judiciales para la obtención de una decisión justa.

Ppio. de eficacia, conforme al art. IV.1.10 del TP del TUO de la LPAG, asevera Huamán (2010) que se trata de la proclama, en sede administrativa, que los sujetos que intervienen en el procedimiento administrativo deben hacer que prevalezca el logro de la finalidad del acto procedimental sobre los formalismos, siempre que no sea atentatorio contra el derecho de los administrados ni reñidos con los intereses institucionales.

Ppio. de simplicidad, conforme al art. IV.1.13 del TP del TUO de la LPAG, en palabras de Huamán (2019) se debe observar en el trámite de los procedimientos la sencillez que marque distancia de toda formulación retórica o compleja de difícil entendimiento para los ciudadanos, debe descartarse entonces todo rasgo de complejidad tanto en el fondo como en la forma del procedimiento, soliviantando siempre que se pueda un procedimiento llano y asequible al entendimiento de la ciudadanía.

Conforme a lo expuesto, es menester no perder de vista los principios que sirven de estructura a la LPAG y a toda actuación de la administración pública, el afán de la eficiencia y la eficacia en el trámite de los procedimientos administrativos no debe implicar la inobservancia de derechos/principios/garantías que amparan a los sujetos administrativos. Será vital que la propuesta de un MAPRO que pretende solucionar la problemática esbozada esté dotada de lineamientos en armonía con el ordenamiento jurídico y el respeto a los derechos y libertades de la persona.

3. Análisis de Antecedentes Investigativos

3.1. Antecedentes Internacionales

De manera indirecta, encontramos los siguientes antecedentes investigativos como son:

De México, el artículo investigativo dado por López et al (2021) en su trabajo de investigación titulado “La Gestión Municipal y su Impacto en la Gobernabilidad en los Gobiernos Locales del Perú, 2021” realizado en la Revista Multidisciplinaria de Ciencia Latina de México. Este artículo ha usado un método descriptivo, correlacional tipo documental; llegando de esta manera a concluir que: las municipalidades son la primera línea que accede a las necesidades y problemáticas que existe en su localidad; siendo que quienes son los líderes de la misma deben estar altamente capacitados para poder asumir la gestión de la localidad, tanto como su personal a cargo; ello debe invitar incluso a la población de poder participar a fin de que se cree una relación entre la persona y el gobierno, cumpliendo

de esta manera una buena gobernabilidad; cosa que en la actualidad no sucede, conllevando al incremento de la necesidad de que una buena gestión con procedimiento articulados de planificación para poder de esta manera lograr los impactos deseados en la calidad de vida del ciudadano.

Este artículo, permite ver la realidad en la cual nos encontramos, donde la mala gestión por parte de las municipalidades, permite que su gobierno sea incompetente e ineficiente, no cumpliendo la finalidad por la cual sea creado dicha institución; a su vez, la investigación ha establecido que es evidente que una mala estructura o planificación dentro de la gestión genera nuevas deficiencias que hacen que la población no confíe en la gestión de sus gobernadores.

De Venezuela, el artículo de investigación dado por Segundo León et al (2023), en su trabajo de investigación denominado “Prospectiva y Modernización en la Gestión Pública en Gobierno Locales” publicado en Revista Venezolana de Gerencia.

En la investigación se utilizó un método cualitativo, conllevando a concluir que las brechas que existen dentro de cada nación, sólo pueden ser resueltas por medio de la gestión pública y de una buena planificación a futuro; por ende, esto es más factible si hacemos uso de la modernización a fin de mejorar la capacidad de atención a sus representados y de esta manera se fomenta una persecución publica positiva.

Hoy en día, tanto las políticas liberales, de administración transparente, registros abiertos y administración electrónica pueden ser los medios más eficaces para lograr la democratización del poder, lo que a su vez redundaría en una ciudadanía más educada e involucrada; por ende, se recomienda que la política de modernización se implemente urgentemente en diversos ámbitos y poderes del Estado, para que así se pueda maximizar la eficiencia de la gestión pública, incluyendo la prospectiva para formular un plan de cambio estructural de carácter holístico que tenga en cuenta las interdependencias.

3.2. Antecedentes Nacionales

De Lambayeque, tesis postulada por Carrasco (2019) en su trabajo titulado “Propuesta de Reforma de la Ley Orgánica de Municipalidades” realizado ante la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo para su tesis de grado. En cuanto a la metodología usó la metodología analítica y descriptiva.

Este trabajo tuvo como objetivo el de contrastar la LOM frente al desarrollo del proceso de descentralización y, la restauración de la democracia en nuestro país. De este trabajo, se concluyó lo siguiente: i) La Ley Orgánica de las Municipalidades representa un esfuerzo limitado para establecer las pautas que guíen el funcionamiento de las municipalidades; ii) Los resultados de la investigación subrayan la necesidad de reformar completamente la ley actual, pero no como un documento normativo independiente, sino como parte de una reforma integral de las estructuras del Estado; iii) Esta normativa ha mostrado limitaciones significativas en su capacidad para cumplir con sus objetivos.

Esta investigación aporta a la que está en curso debido a que señala que la Ley Orgánica de Municipalidades necesariamente requiere de cambios para poder llevar su finalidad de manera eficiente, con el fin de garantizar que su contenido responda adecuadamente a las demandas sociales, políticas y económicas de los municipios del país.

De Tumbes, otra tesis nacional, la encontramos en Pacheco (2019) con su trabajo de investigación “Implementación de un Sistema Web para Mejorar la Gestión de Papeletas de Tránsito en la Sub Gerencia de Transporte y Circulación Vial de la Municipalidad Provincial de Zarumilla –Tumbes, 2018.” Ante la Universidad Católica de los Ángeles de Chimbote, para optar por su título académico.

La metodología empleada es de enfoque cuantitativo, siendo que se arribó a las siguientes conclusiones: que resulta beneficioso la implementación de un sistema web para mejorar la gestión de las papeletas de tránsito en la Sub Gerencia de Transporte y Circulación Vial de la Municipalidad Provincial de Zarumilla, siendo que es importante el Manual de Procedimientos, por cuanto es una herramienta que ayuda a facilitar el entendimiento para poder desarrollar un sistema que se adecue a las necesidades del ciudadano.

Ello es un aporte a nuestra investigación, por cuanto nos permite ver la importancia del Manual de Procedimientos y como este sería más eficaz con la ayuda de la modernización y tecnología que hoy en día se encuentra al alcance de todos.

4. Objetivos

4.1. Objetivo General

Determinar cuáles son los factores que generan la caducidad del procedimiento administrativo sancionador en la determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa.

4.2. Objetivos Específicos

- Verificar cuál es el procedimiento actual que sigue la MPA sobre la gestión en el trámite y ejecución de cobro de papeletas de tránsito.
- Analizar las facultades que otorga el Reglamento Nacional de Tránsito a las municipalidades provinciales sobre el cobro de papeletas de tránsito
- Determinar los alcances de un MAPRO y cómo beneficiaría este en la optimización de los procedimientos de gestión en el trámite y ejecución de cobro de papeletas de tránsito en la MPA.
- Establecer las causas por las cuales caducan los procedimientos administrativos sancionadores sobre papeletas de tránsito en la MPA.

5. Hipótesis

Dado que, el procedimiento administrativo sancionador en general es aplicado para determinar la sanción de papeletas de tránsito; es probable que, la caducidad declarada del procedimiento administrativo sancionador hace que este procedimiento no sea adecuado e imposibilite la determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito en la MPA, siendo necesario un MAPRO.

II. Planteamiento Operacional

1. Técnicas, Instrumentos y Materiales de Verificación

En calidad de técnicas: se utilizará la observación documental y la entrevista.

En calidad de instrumentos: Se utilizará la ficha de análisis y la guía de entrevista.

1.1. Variable Independiente

La caducidad del procedimiento administrativo sancionador.

1.2. Variable Dependiente

Determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito.

Tabla 2:

Cuadro de Operacionalización de Variables

Variable	Indicadores	Sub Indicadores	Técnica	Instrumento
Independiente La caducidad del procedimiento administrativo sancionador.	Procedimiento actual	Diseño y/o manuales	Observación documental	Ficha de análisis
		Recursos humanos utilizados	Entrevista	Guía de entrevista
		Plazos		
	Caducidad	Causas	Observación documental	Ficha de análisis
		Consecuencias	Entrevista	Guía de entrevista
Dependiente Determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito.	Facultades de la MPA	Competencia	Observación documental	Ficha de análisis
		Principios rectores	Entrevista	Guía de entrevista
		Omisión		
	Sanciones por papeletas de Tránsito	Sanciones aplicadas	Observación documental	Ficha de análisis
		Efectos	Entrevista	Guía de entrevista

Nota: Relación de variables e instrumentos

2. Campo de Verificación

2.1. Ubicación Espacial

La investigación se llevará a cabo de la MPA.

2.2. Ubicación Temporal

La investigación será con los datos del año 2023.

2.3. Unidades de Estudio

Se tiene que en el año 2023 la Municipalidad Provincial de Arequipa ha declarado la caducidad de 95 Procedimientos Administrativos Sancionadores sobre infracciones de tránsito cometidas en el año 2023. Respecto a dicho dato, se toma como población y muestra el siguiente detalle:

- Población: Las 95 resoluciones administrativas expedidas por la Municipalidad Provincial de Arequipa en el año 2023 que declaran la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores de infracciones de tránsito cometidas en el año 2023.
- Muestra: Considerando la población del estudio, se estima el estudio de 48 resoluciones elegidas de forma aleatoria, la fórmula aplicada se trabajó de acuerdo al tamaño de la población, permitiendo un alto nivel de confianza y error pequeño. Para el cálculo de la muestra que valide el tamaño de la muestra se utilizó la siguiente fórmula:

$$n = \frac{Z^2 p^* q * N}{E^2(N-1) + Z^2 p^* q}$$

Donde:

N: Población : 95

NC: Nivel de confianza : 95%

Z: Parámetro : 1.96

E: Error : 1%

p: Probabilidad de acierto : 0.5

q: Probabilidad de desacierto: 0.5

3. Estrategia de Recolección de Datos

La recolección de los datos de la presente investigación se realizará mediante la conformación de un solo integrante, con la colaboración y supervisión del asesor, el proceso se realizará de la siguiente manera:

Se recabarán los datos referidos tanto a nivel documental como a nivel de las entrevistas, en las que el investigador recolectará información de los expertos de la materia.

En cuanto a la investigación bibliográfica será realizada en su totalidad por el investigador y comprenderá las bibliotecas de las diferentes universidades del país También de las bibliotecas virtuales.

La tabulación de los datos, su análisis e interpretación; así como la elaboración de cuadros tablas y gráficos estarán a cargo del investigador.

Los recursos materiales a emplearse en esta etapa son lápiz, papel, consistentes en fichas y cédulas a llenarse, la computadora personal con su respectiva impresora.

Cuadro de Recursos Humanos

Único	Profesión
1	Abogado de la carrera de derecho.

Cuadro de Recursos Materiales

Recursos	Cantidad	Costo en Soles
Computadora	1	Propia
Impresora	1	Propia
Papel	3 millares	120.00
Tinta de impresora	3 recargas	150.00
Útiles de escritorio	Varios	250.00
Total		520.00

Cuadro de Recursos Económicos

Recurso	Costo en Soles
Materiales	520.00
Personales	2,000.00
Extras	1,000.00
Total	3,520.00

III. Cronograma de Trabajo

	Junio				Julio				Agosto				Septiembre				Octubre			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1. Recolección de datos	x	x																		
2. Recolección de información			x	x																
3. Aprobación del proyecto					x	x														
4. Avance de borrador							x	x	x	x	x	x	x	x						
5. Presentación de borrador															x	x	x	x	x	
6. Sustentación																				x

IV. Bibliografía

- Abanto Revilla, C. y Paitán Martínez, J. (2017). *Manual del Régimen Laboral Público*. Gaceta Jurídica.
- Bambarén Celso, Chú Meilind. Regulación del transporte y accidentes de tránsito por vehículos motorizados en el Perú. *Rev Med Hered* [Internet]. 2013 Oct [citado 2024 Mayo 22] ; 24(4): 305-310. Disponible en: http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1018-130X2013000400008&lng=es.
- Castañeda Mota, María Marcela. (2022). La científicidad de metodologías cuantitativa, cualitativa y emergentes. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, 16(1), e1555. Epub 27 de abril de 2022. <https://dx.doi.org/10.19083/ridu.2022.1555>
- Castro-Pozo Díaz, H. (2000). *Régimen legal urbano. Doctrina y legislación. Derecho Urbanístico en el Perú*. Gaceta Jurídica.
- Castro Maldonado, John Jairo, Gómez Macho, Leidy Katherine, & Camargo Casallas, Esperanza. (2023). La investigación aplicada y el desarrollo experimental en el fortalecimiento de las competencias de la sociedad del siglo XXI. *Tecnura*, 27(75), 140-174. Epub November 29, 2022. <https://doi.org/10.14483/22487638.19171>
- Ceroni Galloso, Mario. (2010). ¿Investigación básica, aplicada o sólo investigación?. *Revista de la Sociedad Química del Perú*, 76(1), 5-6. Recuperado en 22 de mayo de 2024, de http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1810-634X2010000100001&lng=es&tlng=es.
- Cordero Quinzacara, Eduardo. (2014). Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (42), 399-439. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512014000100012>
- Dávila Moya, Y. G. y Pariona Yauri, R. (2023). *Incorporación del Principio De Eficiencia en la Ley 27972 en la Gestión de los Gobiernos Locales*. [Tesis de Grado, Universidad Peruana Los Andes].

https://repositorio.upla.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12848/6950/T037_47152976_77678623_T.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Decreto Supremo N° 016-2009-MTC [Ministerio de Transportes y Comunicaciones]. Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito. 22 de abril del 2009.

Flores Carbajal, J. (2023). *Corrupción Policial y las Infracciones de Tránsito en Lima Sur 2019-2020*. [Tesis de Pregrado, Universidad Autónoma del Perú]. <https://repositorio.autonoma.edu.pe/bitstream/handle/20.500.13067/2303/Flores%20Carbajal%2c%20Joaquin%20Jafet.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

García Salirrosas, E. E., y Millones Liza, D. Y. (2023). Prospectiva y Modernización en la Gestión Pública en Gobiernos Locales. *Revista Venezolana De Gerencia*, (28), 501-517. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.28.e9.31>

Generales, C. P. (2011). La metodología en la Investigación Jurídica: Características Peculiares y Pautas Generales para Investigar en el Derecho. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, (14), 317-358.

Gómez González, Rosa Fernanda. (2017). La potestad normativa sancionadora municipal. Análisis de la operatividad del principio de legalidad. *Ius et Praxis*, 23(2), 485-506. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122017000200485>

Guzmán C. (12 de setiembre del 2016). Los Instrumentos de Gestión. *La Cosa Pública*. <http://blog.pucp.edu.pe/blog/christianguzmannapuri/2016/09/12/los-instrumentos-de-gestion/>

Guzmán Napurí, C. (2013). *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Pacífico Editores.

Ignacio Carrasco, J. R. (2019). *Propuesta de Reforma de la Ley Orgánica de Municipalidades*. [Tesis de Grado, Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo].

Instituto Latinoamericano de Capacitaciones Jurídicas. (17 de mayo 2023). Papeletas de Tránsito: ¿qué son y qué tipos de infracciones existen?. *Revista IUS latín*.

<https://iuslatin.pe/papeletas-de-transito-que-son-y-que-tipos-de-infracciones-existen/>

Lecca, F. C. (2014). La Investigación Jurídica. *Docentia et Investigatio*, 16(1), 173-186.

Ley 27972 del 2003. Ley Orgánica de Municipalidades. 27 de mayo del 2003.

Ley 31433 del 2022. Ley que Modifica la Ley 27972. 9 de febrero del 2022.

López Malpartida, H., Aquije Loayza, M., Garay, E., Guzmán Meza, M., Vásquez Villacorta J., Mavila Canales J. (2021). La Gestión Municipal y su Impacto en la Gobernabilidad en los Gobiernos Locales del Perú, 2021. *Revista Científica Multidisciplinaria*, (5), 5-8.

Mállap Rivera, J. (2013). *Comentarios al Régimen Normativo Municipal*. Gaceta Jurídica.

Municipalidad Provincial de Arequipa (14 de abril de 2023) *Acta de Creación*.
Municipalidad Provincial de Arequipa.
https://www.muniarequipa.gob.pe/descargas/transparencia/aviso_actacreacion.pdf

Municipalidad Provincial de Arequipa (s/f) *Gerencia de Transporte Urbano y Circulación Vial*.
Municipalidad Provincial de Arequipa.
<https://www.muniarequipa.gob.pe/municipalidad/gerencias/transporte-urbano-y-circulacion-vial/>

Municipalidad Provincial de Arequipa (s/f) *Organigrama*. Municipalidad Provincial de Arequipa. <https://www.muniarequipa.gob.pe/descargas/organigrama.pdf>

Municipalidad Provincial de Arequipa. (s.f.).
<https://www.muniarequipa.gob.pe/municipalidad/gerencias/transporte-urbano-y-circulacion-vial/>

Municipalidad San Agustín (2019). *Manual de Procedimientos (MAPRO) de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas*. Municipalidad Distrital de San Agustín. <https://munisanagustin.gob.pe/sites/default/files/MAPRO.pdf>

- Norma Técnica 001-2018-SGP, Norma Técnica para la Implementación de la Gestión por Procesos en las entidades de la Administración Pública de 2018. 27 de diciembre de 2018.
- Ordenanza Municipal 1336. [Municipalidad Provincial de Arequipa]. Ordenanza que Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Municipalidad Provincial de Arequipa. 5 de febrero del 2024.
- Pacheco Arizola, Y. (2019). "Implementación de un Sistema Web para Mejorar la Gestión de Papeletas de Tránsito en la Sub Gerencia de Transporte y Circulación Vial de la Municipalidad Provincial De Zarumilla –Tumbes, 2018" [Tesis de Grado, Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote]. https://repositorio.uladech.edu.pe/bitstream/handle/20.500.13032/15248/METODOLOGIA_MUNICIPALIDAD_PACHECO%20ARIZOLA%2cYULESSY%20YAMILETH.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ramírez-Elías, A., & Arbesú-García, M.I.. (2019). El objeto de conocimiento en la investigación cualitativa: un asunto epistemológico. *Enfermería universitaria*, 16(4), 424-435. Epub 16 de abril de 2020. <https://doi.org/10.22201/eneo.23958421e.2019.4.735>
- Sarlo, O. (2003). Investigación jurídica: Fundamento y Requisitos para su Desarrollo desde lo Institucional. *Isonomía*, (19), 183-196.
- Tuppia Gonzales, J. (2018). *Infracciones de Tránsito y Responsabilidad Administrativa de los Conductores Infractores en Huancayo 2017*. [Tesis de Maestría, Universidad Cesar Vallejo]. https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/32756/tuppia_gj.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Vera Novoa, M. R. (2014). *Gestión y Legislación Regional Municipal*. Pacífico Editores.
- Fernández Ruiz, J. (2016). *Derecho Administrativo*. Editorial de la Secretaría de Cultura de México.
- Soria del Castillo, B. (2007). *Diccionario Municipal Peruano*. Instituto de Investigación y Capacitación Municipal.

- Morón Urbina, J. C., (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (tomo 2, 14ª ed.). Gaceta Jurídica.
- Vargas Gómez, R. (2018). *Ordenamiento Vial*. [Archivo PDF]. https://repositoriotec.tec.ac.cr/bitstream/handle/2238/10491/ordenamiento_vial_are_a_central.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Vera Novoa, M. R. (2014). *Modernización y Reforma del Estado Peruano*. Pacífico Editores.
- Boyer Carrera, J. (2019). *El Derecho de la Función Pública y el Servicio Civil*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Tirado, R. M. (2021). *Prácticum Derecho Administrativo*. Gaceta Jurídica.
- Tribunal Constitucional del Perú. Expediente 00023-2005-PI-TC; 27 de octubre de 2006.
- Huamán Ordóñez, L. A. (2019). *Procedimiento Administrativo General Comentado*. Jurista Editores.

2. FORMATO DE ENTREVISTA ESCRITA

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR INFRACCIONES DE TRÁNSITO

Estimado/a participante:

Esta entrevista escrita forma parte de una investigación académica sobre los factores que generan la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores seguidos tras la imposición de papeletas de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa y cómo influiría un MAPRO en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador.

Toda la información que usted brinde será tratada con absoluta confidencialidad. Sus datos personales no serán revelados ni compartidos con terceros. Las respuestas serán utilizadas únicamente por el investigador, con fines académicos.

Su participación es voluntaria. Le agradezco de antemano su valioso aporte.

1. ¿Cuáles son sus nombres y apellidos completos?
2. ¿Cuál es su profesión?
3. ¿Cuál es su cargo o puesto actual? Indicar además la entidad donde labora o si ejerce su profesión de forma independiente.
4. ¿Cuántos años tiene de experiencia en la gestión administrativa pública?
5. ¿Usted tiene experiencia en la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito?
6. ¿Cuántos años o meses de experiencia tiene en el trámite de Procedimientos Administrativos Sancionadores por infracciones de tránsito?
7. ¿Considera usted que el procedimiento administrativo sancionador que sigue actualmente la Municipalidad Provincial de Arequipa por infracciones de tránsito es adecuado?
8. ¿Conoce si la Municipalidad Provincial de Arequipa cuenta con protocolos o manuales internos para el trámite de los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito?
9. ¿Qué tanto considera que el Reglamento Nacional de Tránsito o la Ley del Procedimiento Administrativo General otorga claridad a las municipalidades provinciales sobre sus funciones en la determinación de la sanción derivada de papeletas de tránsito?
10. En su experiencia, ¿la Municipalidad Provincial de Arequipa hace uso eficiente de las competencias otorgadas por el Reglamento Nacional de Tránsito para tramitar los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito?
11. ¿Cuán frecuente es que se declare la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa?
12. Desde su punto de vista, ¿Cuáles considera usted que son las causas que generan la caducidad de un procedimiento administrativo sancionador por infracciones de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa?
 - Falta de personal en las áreas de gestión de papeletas de tránsito.
 - Falta de capacitación del personal encargado del procedimiento.
 - Desconocimiento o mala interpretación de los plazos legales.
 - Falta de seguimiento a plazos legales.
 - Problemas en los sistemas informáticos de registro o seguimiento.
 - Deficiencias en la coordinación entre áreas de la entidad.
 - Inacción o negligencia de la autoridad competente.
 - Demora en la emisión de resoluciones de sanción.
 - Ausencia de un MAPRO u otro instrumento de gestión.
 - Desinterés Institucional.

○ Otros: _____

13. ¿Considera que los plazos establecidos por la Ley 27444 para resolver procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito se cumplen en la Municipalidad Provincial de Arequipa?

14. En su opinión, ¿existe responsabilidad funcional en los casos donde los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito caducan?

15. ¿Considera que la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito se debe a la falta de un Manual de Procedimiento (MAPRO) que determine los plazos para el desarrollo de las actuaciones correspondientes al órgano instructor y al órgano sancionador?

16. ¿Considera que la implementación de un Manual de Procedimientos (MAPRO) contribuiría a reducir la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa y conseguir la determinación de la sanción?

Si considera que No, ¿por qué?

17. ¿Cuáles serían las ventajas y desventajas de implementar un Manual de Procedimiento (MAPRO) para el procedimiento administrativo sancionador por infracciones de tránsito en la Municipalidad Provincial de Arequipa?

VENTAJAS	DESVENTAJAS

18. ¿Qué aspectos fundamentales debería contemplar un Manual de Procedimientos (MAPRO) para el procedimiento administrativo sancionador por infracciones de tránsito?

19. ¿Considera que el problema de caducidad de procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tránsito es exclusivo de la Municipalidad Provincial de Arequipa u ocurre en otras municipalidades también?

20. Finalmente, ¿cómo calificaría la gestión actual de la Municipalidad Provincial de Arequipa respecto a la tramitación y determinación de la sanción por infracciones de tránsito?

3. FICHA DE OBSERVACIÓN

FICHA DE OBSERVACIÓN	
NÚMERO DE RESOLUCIÓN	
FECHA DE EMISIÓN	
FECHA DE INICIO DEL PAS	
HECHOS FÁCTICOS QUE MOTIVAN LA CADUCIDAD	

