CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00680-2026-2031-CD
RU 51516-CD
27 OCTUBRE 2026 10:39 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972 LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES PARA FORTALECER LAS GARANTÍAS EN LA IMPOSICIÓN Y COBRANZA DE MULTAS ADMINISTRATIVAS Y EN LA EJECUCIÓN DE MEDIDAS MUNICIPALES

El Grupo Parlamentario Fuerza Popular - Cámara de Diputados, a iniciativa del señor diputado **DIETHELL COLUMBUS MURATA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 106 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972 LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES PARA FORTALECER LAS GARANTÍAS EN LA IMPOSICIÓN Y COBRANZA DE MULTAS ADMINISTRATIVAS Y EN LA EJECUCIÓN DE MEDIDAS MUNICIPALES

Artículo 1.- Objeto y ámbito de aplicación
La presente ley fortalece las garantías de legalidad, proporcionalidad, defensa y restitución en el ejercicio de la potestad sancionadora de los gobiernos locales, en la cobranza de multas administrativas no tributarias y en la ejecución de medidas municipales que restrinjan derechos.

Sus disposiciones alcanzan a las municipalidades y a las entidades que ejerzan dichas funciones por cuenta de ellas, dentro de las competencias que les atribuya el ordenamiento constitucional y legal vigente. Las infracciones y multas tributarias se rigen por el Código Tributario.

Artículo 2.- Modificación de la Ley 27972
Modifíquense el segundo y el tercer párrafos del artículo 46, el artículo 47 y el tercer párrafo del artículo 48 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en los siguientes términos:

> ***Artículo 46 Sanciones***
> *[...]*
> *Las ordenanzas establecen las infracciones administrativas dentro de las competencias legalmente atribuidas a la municipalidad. Describen las conductas sancionables con precisión y determinan las sanciones aplicables y los criterios para graduarlas. La norma que contiene la infracción, la escala y sus anexos normativos debe haber cumplido íntegramente los requisitos de publicación*

previstos en el artículo 44 antes de su aplicación. La difusión en el portal institucional no sustituye la publicación legalmente exigible.

Las consecuencias sancionadoras pueden consistir en multa, revocación de licencias o autorizaciones, clausura, decomiso, retención de productos o mobiliario, retiro de elementos antirreglamentarios, internamiento de vehículos e inmovilización de productos, así como en otras sanciones expresamente habilitadas por ley. Su previsión en una ordenanza no exonera de observar los presupuestos, límites y garantías establecidos en la legislación nacional vigente. Las medidas correctivas se sujetan a su régimen propio y a las garantías del artículo 49-A.
[...]

Artículo 47 Multas
47.1. El concejo municipal aprueba mediante ordenanza la escala de multas administrativas no tributarias y su metodología de graduación. La ordenanza establece rangos por infracción, con criterios objetivos que permitan determinar el importe dentro de cada rango. Cuando una ley o una norma nacional dictada por habilitación legal establezca montos o reglas de graduación de aplicación obligatoria, la municipalidad se sujeta a ellos.

47.2. La propuesta de escala y metodología cuenta obligatoriamente con un informe técnico y jurídico que explique la gravedad de las conductas, el interés protegido y la relación entre los importes y los criterios de razonabilidad de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Este informe se difunde obigatoriamente junto con la ordenanza que aprueba la escla de multas en el portal institucional de cada municipalidad. La utilización de la unidad impositiva tributaria como referencia de cálculo no sustituye dicho sustento.

47.3. La presentación, dentro del plazo legal, de una demanda contencioso-administrativa que cuestione la legalidad de una resolución municipal que impone una multa administrativa no tributaria, una vez agotada la vía administrativa conforme a ley, suspende de pleno derecho la ejecución de la sanción pecuniaria impugnada.

Durante la suspensión, la municipalidad y las entidades que ejerzan funciones de recaudación por cuenta de ella no pueden iniciar ni continuar acciones de cobranza coactiva, disponer nuevos embargos ni ejecutar otras medidas destinadas a obtener el pago de la multa cuestionada.

La suspensión opera desde la presentación de la demanda, acreditada mediante el cargo de recepción judicial correspondiente, y se mantiene mientras el proceso judicial se encuentre pendiente, salvo mandato judicial que disponga lo contrario o resolución firme que ponga fin al proceso y permita reanudar la ejecución.

Acreditada la presentación de la demanda, el órgano municipal competente comunica dicha circunstancia al ejecutor coactivo a más tardar el día hábil siguiente, para que disponga la suspensión y el levantamiento de las medidas cautelares conforme a la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

La suspensión prevista en este numeral no alcanza a las medidas preventivas o correctivas legalmente adoptadas para proteger la vida, la salud, la seguridad pública o el ambiente, sin perjuicio del control jurisdiccional que corresponda.

47.4. La resolución sancionadora contiene la justificación individual del importe e identifica el rango aplicable, los hechos y medios probatorios considerados, los factores de graduación pertinentes, sus valores cuando sean cuantificables y la operación que determina el resultado. Explica las agravantes y atenuantes aplicadas. La imposibilidad de cuantificar un factor debe motivarse y no permite presumir, por sí sola, la situación más gravosa para el administrado.

47.5. El importe respeta los límites y reglas especiales establecidos en la Ley 27444 y en las leyes sectoriales. La autoridad no puede exceder la escala ni apartarse de ella, salvo para aplicar las eximentes, atenuantes o beneficios legalmente procedentes. La elección del importe máximo exige justificar las circunstancias que la sustentan.

En los casos no previstos en la Ley 27444 o en otras leyes especiales, el monto máximo de la multa no podrá superar una (01) UIT vigente al momento en que se cometió la infracción.

47.6. El impago de una multa no constituye una nueva infracción ni habilita a imponer otra multa por ese motivo. La pluralidad de sanciones y la continuación de infracciones se rigen por las garantías de la Ley 27444; queda prohibida la duplicidad sancionadora contraria a sus disposiciones.

47.6. Las multas por infracciones tributarias se rigen por el Código Tributario.

Artículo 48 Decomiso y retención
[...]
La retención de productos distintos de los comprendidos en los párrafos anteriores requiere una infracción previamente tipificada y una motivación específica de su necesidad. La autoridad entrega copia del acta con el inventario, el estado de conservación, el lugar de custodia, la identificación del responsable y las condiciones legales para su devolución. Subsanada la causa que justifica la retención o extinguida su eficacia, los productos se devuelven inmediatamente, previa acreditación del derecho a recibirlos, sin condicionar la entrega al pago o fraccionamiento de multas. La deuda que sea exigible se cobra

por la vía legal correspondiente. No se puede prolongar la retención mediante cobros de custodia que no cuenten con habilitación en ley expresa. La devolución de lo retenido no autoriza a reanudar una actividad o una ocupación prohibida.

Artículo 3.- Incorporación de artículos a la Ley 27972
Se incorporan los artículos 46-A, 47-A, 47-B, 47-C y 49-A a la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, con los siguientes textos:

Artículo 46-A Garantías de la decisión sancionadora
46-A.1. La resolución sancionadora identifica la competencia ejercida, los hechos acreditados, la conducta tipificada, la norma vigente y su publicación, la atribución de responsabilidad y las razones por las cuales acepta o rechaza los argumentos decisivos de defensa. Corresponde a la municipalidad acreditar los hechos constitutivos de la infracción y la responsabilidad, conforme a la Ley 27444.

46-A.2. La instrucción y la decisión sancionadora corresponden a autoridades distintas, conforme a la Ley 27444. El informe final de instrucción se notifica antes de resolver y se respeta el plazo legal para formular descargos. La entrega simultánea del informe y de la sanción no satisface esta garantía.

46-A.3. La autoridad se pronuncia sobre las eximentes y atenuantes que resulten de los hechos acreditados, incluidas la subsanación voluntaria y el error inducido por la Administración, cuando se cumplan los presupuestos de la Ley 27444. No puede imputar al administrado el incumplimiento producido exclusivamente por una omisión de la propia entidad.

46-A.4. El administrado tiene acceso al expediente y a la evidencia que sustenta la imputación. La municipalidad proporciona gratuitamente copia digital de los documentos que tenga en ese formato y facilita las demás modalidades de acceso previstas por ley. La notificación de la sanción informa sobre los recursos impugnativos, la autoridad competente y los plazos aplicables.

Artículo 47-A Exigibilidad y cobranza de multas
47-A.1. La cobranza coactiva se sujeta a la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva. Antes de remitir la multa a ejecución, el órgano de origen integra un expediente con el acto que la impone; las constancias de notificación; las impugnaciones y sus decisiones resolutivas, si las hubiera; la constancia motivada de exigibilidad; la verificación del plazo de prescripción; y la liquidación desagregada del principal y los conceptos accesorios legalmente exigibles.

47-A.2. El ejecutor verifica los presupuestos legales de exigibilidad con los documentos que los sustentan. Una constancia de exigibilidad no sustituye esa comprobación ni subsana una notificación inválida. Si faltan los presupuestos

para iniciar la ejecución, devuelve el expediente al órgano de origen; si el procedimiento ya comenzó, procede conforme a las causales de suspensión previstas por ley. Esta verificación no le atribuye competencia para revisar el fondo de la sanción.

47-A.3. Los órganos municipales comunican al ejecutor, a más tardar el día hábil siguiente de tomar conocimiento, las impugnaciones, pagos, anulaciones, modificaciones, suspensiones y demás hechos que afecten la exigibilidad. Esta obligación no traslada al administrado la carga de recabar documentos que obran en la entidad ni altera los efectos suspensivos establecidos por ley. Cada concepto accesorio debe contar con base legal y liquidación verificable; las costas y gastos corresponden a actuaciones efectivamente realizadas y al arancel aplicable.

47-A.4. La municipalidad no puede exigir el pago previo de una multa para admitir o resolver su impugnación, ni condicionar a dicho pago la recepción o tramitación de solicitudes, el otorgamiento de títulos habilitantes o el levantamiento de medidas cuando se cumplen los requisitos legales correspondientes. Se exceptúa únicamente la condición expresamente establecida por una ley para un supuesto determinado. El pago voluntario no implica, por sí solo, renunciar al derecho de impugnación o de restitución.

Artículo 47-B Restitución de cobros indebidos

47-B.1. Cuando una decisión administrativa consentida o que agote la vía administrativa anule o deje sin efecto una multa, o reduzca su importe, el órgano que la emite dispone de oficio la cancelación o corrección del registro de deuda y la restitución de lo cobrado sin sustento, incluidos los conceptos accesorios afectados por la decisión. Comunica lo resuelto al órgano recaudador y al ejecutor el día hábil siguiente. La nulidad por un vicio del procedimiento no habilita a conservar lo cobrado a cuenta de una eventual sanción futura.

47-B.2. El órgano recaudador efectúa y notifica la liquidación en un máximo de diez días hábiles y devuelve el importe dentro de los treinta días hábiles siguientes a que la decisión quede consentida o, si agota la vía administrativa, a su notificación al administrado. Los trámites internos no suspenden este plazo. No exige una nueva solicitud para iniciar la devolución. La falta de datos de abono se comunica oportunamente al interesado para que elija una modalidad de devolución legalmente disponible. El órgano de administración es responsable de coordinar su ejecución.

47-B.3. La restitución comprende los intereses que correspondan conforme al ordenamiento o a la decisión judicial aplicable. No procede compensar el importe con obligaciones carentes de exigibilidad. El ejecutor adopta y comunica las

medidas que correspondan respecto de embargos y otras afectaciones conforme a la Ley 26979.

47-B.4. Las resoluciones judiciales se cumplen en sus propios términos y conforme a las reglas legales de ejecución aplicables. La restitución no sustituye la indemnización de los daños que se acrediten ni presume su procedencia; la responsabilidad patrimonial de la entidad y la eventual repetición contra el personal responsable se rigen por la Ley 27444 y las demás normas pertinentes.

Artículo 47-C Transparencia e integridad en la fiscalización y cobranza.
47-C.1. Se prohíbe establecer cuotas mínimas de multas o clausuras por servidor o equipo de fiscalización, así como comisiones, bonificaciones o evaluaciones individuales vinculadas al número o al importe de las sanciones impuestas. La previsión presupuestal de ingresos y la gestión de cobranza de obligaciones exigibles no habilitan tales incentivos.

47-C.2. La gerencia municipal presenta semestralmente al concejo y publica en el portal institucional, o en el medio de transparencia disponible, información agregada sobre sanciones impuestas, impugnaciones, anulaciones o reducciones firmes y sus causas, montos cobrados y devueltos y tiempos de devolución y de levantamiento de medidas. La información respeta la protección de datos personales y las reservas legales.

47-C.3. Cuando una decisión identifique indicios de infracción funcional, o se advierta incumplimiento de una orden de suspensión, levantamiento o restitución, la gerencia municipal remite los antecedentes a las autoridades competentes para determinar responsabilidades, según el régimen aplicable y con respeto del debido procedimiento. La sola anulación de una sanción no determina responsabilidad personal automática.

47-C.4. Lo recaudado por las municipalidades producto de la imposición de multas administrativas no tributarias constituyen recursos directamente recaudados y se sujetan a las normas del Sistema Nacional de Presupuesto Público y del Sistema Nacional de Tesorería.

Queda prohibido el uso de dichos recursos para el financiamiento de gastos corrientes no vinculados directamente al cumplimiento de las funciones de fiscalización, y para la contratación de personal bajo la modalidad de locación de servicios, bajo responsabilidad del gerente municipal.

Artículo 49-A Garantías de las medidas que restringen derechos
49-A.1. Las medidas provisionales, preventivas, correctivas y las sanciones no pecuniarias requieren habilitación legal y motivación acorde con su naturaleza. La decisión identifica el supuesto habilitante, la evidencia, el alcance material,

las condiciones de cese y, cuando corresponda, su duración. Explica por qué una actuación de menor intensidad no permite alcanzar con igual eficacia la finalidad legítima perseguida.

49-A.2. Las medidas se limitan a los bienes, áreas o actividades cuya afectación sea necesaria. Se preserva la intervención inmediata permitida por ley frente a un riesgo inminente acreditado. La demolición y la paralización de obras se sujetan a los artículos 52-A y 52-B y a las demás leyes aplicables; el presente artículo no amplía sus supuestos ni sus competencias.

Disposiciones Complementarias Finales

Primera.- Adecuación municipal
Las municipalidades adecuan sus ordenanzas, escalas y procedimientos internos en un plazo de ciento veinte días calendario. La obligación de contar con rangos y metodología conforme a los numerales 47.1 y 47.2 es exigible al vencimiento de ese plazo. Durante la adecuación se mantienen las escalas vigentes en cuanto sean compatibles con los límites legales y las demás garantías aplicables. El plazo de adecuación no suspende las restantes disposiciones de esta ley.

Segunda.- Implementación
La implementación se realiza mediante los órganos competentes y los sistemas administrativos vigentes, sin crear nuevas entidades ni órganos resolutivos. Las obligaciones de restitución se atienden conforme a las normas de administración financiera aplicables, sin alterar el contenido de las decisiones que las originan.

Disposición Complementaria Transitoria

Única.- Procedimientos y cobros en curso
Las garantías procedimentales y de cobranza se aplican a las actuaciones que se realicen desde la entrada en vigor de esta ley. La aplicación de disposiciones sancionadoras más favorables se rige por la Ley 27444. Las reglas de restitución se aplican a las decisiones emitidas desde su vigencia y a las devoluciones ya reconocidas que se encuentren pendientes; en este último caso, el plazo administrativo de devolución se computa desde la entrada en vigor de la ley. Se respetan la cosa juzgada y los términos de las resoluciones judiciales ejecutables.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BARBARAN REYES Rosangella Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/10/2026 16:54:31-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: COLUMBUS MURATA Diethell FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/10/2026 09:31:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BOBADILLA GALINDO Angel Bruno FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/10/2026 16:25:43-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHACON DE VETTORI Cecilia Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/10/2026 09:56:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/10/2026 15:33:34-0500

CÁMARA DE DIPUTADOS
CONGRESO DEL PERÚ

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: RAMOS ROSALES Maria Candelaria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/10/2026 16:07:51-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: TAKAYAMA JIMENEZ Liliana Milagros FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/10/2026 16:29:54-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: TICLLA RAFAEL Segundo Senovio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/10/2026 16:37:16-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: ABENSUR PINASCO Jaime Americo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/10/2026 16:47:35-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: MEZA RIVERA Flor De Jesus FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/10/2026 16:59:21-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: PINASCO MONTENEGRO Nary Benvinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/10/2026 16:50:28-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: CASTRO CRUZ Javier Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/10/2026 16:00:12-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS[1]

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

1. Identificación del problema público y finalidad de la intervención legislativa

La Ley 27972 reconoce a los gobiernos locales atribuciones para ordenar la convivencia, tutelar intereses públicos de alcance territorial, fiscalizar actividades económicas e imponer sanciones dentro de sus competencias. Estas funciones permiten enfrentar prácticas que lesionan la salud, la seguridad, la tranquilidad y el orden urbano. La legitimidad de ese poder exige, sin embargo, una relación comprobable entre la conducta infractora, el procedimiento seguido y la sanción impuesta. La proposición de ley parte de una premisa sencilla: *la autoridad municipal debe poder actuar contra quien infringe la ley, pero no puede convertir una infracción presunta en una deuda automática ni utilizar medidas restrictivas que excedan aquello que las circunstancias justifican*.

El problema que atendemos es la posibilidad de que los procedimientos sancionadores municipales produzcan cargas económicas y materiales desproporcionadas por fallas en la regulación de las escalas, en la motivación de decisiones, en las garantías de defensa, en la verificación previa a la cobranza coactiva y en la restitución de pagos indebidos. Son fallas jurídicamente reconocibles, porque la regulación general distingue legalidad, tipicidad, prueba, razonabilidad y exigibilidad, y la jurisprudencia constitucional ha intervenido en controversias concretas relacionadas con la actuación municipal. Esta iniciativa convierte esos mandatos en obligaciones de aplicación diaria: publicación de las reglas, metodología sustentada de graduación, expediente comprobable, notificación oportuna, coordinación entre oficinas y mecanismos de restitución de oficio.

Las consecuencias no se distribuyen de manera uniforme. Un ciudadano puede destinar parte de sus ingresos a impugnar una multa que después resulte anulada. Una

[1] *El presente proyecto de ley fue perfeccionado con el apoyo instrumental de herramientas de inteligencia artificial generativa, empleadas en tareas de sistematización, análisis preliminar, revisión de coherencia y mejora de la redacción. Su utilización se realizó bajo la supervisión humana del equipo de gabinete del Despacho, con verificación de las fuentes, normas y datos citados. La evaluación jurídica, la definición del contenido de la propuesta y la responsabilidad por su versión final corresponden íntegramente al equipo del Despacho.*

microempresa puede perder mercancía o interrumpir sus operaciones a raíz de una medida material excesiva. Los costos de defensa, transporte, asesoría, paralización y espera son particularmente sensibles cuando se dispone de pocos recursos o cuando el negocio depende de ventas cotidianas. De allí que la presente ley centre su atención en los hechos que la municipalidad debe acreditar y en los medios de corrección que debe ofrecer sin exigir al administrado gestiones innecesarias. Proteger estas garantías también mejora el cumplimiento voluntario: las reglas claras permiten que los vecinos identifiquen qué conducta se exige y cuáles son las consecuencias legales de infringirla. La intervención legislativa opera sobre una secuencia identificable. Antes de sancionar, la municipalidad debe disponer de una infracción válidamente tipificada, una escala publicada y una metodología sustentada. Durante el procedimiento, debe acreditar los hechos, respetar la contradicción y explicar por qué corresponde una sanción determinada. Antes de cobrar, debe comprobar que la deuda es exigible. Si la propia Administración elimina la obligación o reduce su importe, debe rectificar sus registros y restituir lo percibido sin sustento. Las medidas preventivas, correctivas o sancionadoras que restrinjan derechos deben tener alcance necesario y motivación específica. Este es el cambio normativo que proponemos: establecer controles concretos en el momento en que pueden evitar el daño, en vez de dejar toda la corrección para una controversia prolongada.

2. Manifestaciones concretas de la falla regulatoria

Una primera manifestación es la aprobación de escalas municipales cuyo contenido no permite reconstruir por qué una determinada conducta merece la sanción prevista. Utilizar porcentajes de la unidad impositiva tributaria simplifica la actualización de importes, pero no demuestra, por sí mismo, la gravedad del hecho ni el daño a un interés público. Cuando la escala fija automáticamente importes muy elevados para conductas de entidad diversa, se debilita la relación entre el comportamiento sancionado y la respuesta pública. Los numerales 47.1 y 47.2 propuestos buscan que la ordenanza establezca rangos y metodología, acompañados de un informe técnico-jurídico accesible a los vecinos-administrados (estándares de calidad regulatoria impulsados por la OCDE).

Una segunda manifestación surge en la resolución concreta. Que una escala sea válida no significa que deba utilizarse siempre su límite máximo. La decisión debe exponer qué ocurrió, por qué el sujeto es responsable, qué circunstancias justifican una cantidad específica y qué alegaciones se descartaron. La graduación exige distinguir el beneficio ilícito, la probabilidad de detección, la gravedad del daño, el perjuicio económico, la reincidencia, las circunstancias y la intencionalidad, en lo que resulte pertinente. Son factores previstos en el artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444; una referencia genérica a ese artículo no reemplaza la motivación del caso concreto (MINJUSDH, 2026).

Una tercera manifestación comprende las fallas del procedimiento contradictorio. La notificación defectuosa puede impedir conocer oportunamente la imputación; la falta de

acceso a fotografías, actas o registros impide refutarla; y la notificación simultánea del informe final de instrucción con la resolución sancionadora priva de utilidad al plazo de descargos. El numeral 46-A propuesto busca transformar garantías ya reconocidas en obligaciones expresas para la gestión municipal. Su función no es crear un privilegio procesal, sino hacer exigible la separación entre instrucción y decisión y la valoración de la defensa antes de imponer la sanción.

Una cuarta manifestación aparece cuando se confunde la existencia de una multa con su posibilidad legal de ejecución. Una decisión sancionadora puede existir, pero la cobranza coactiva requiere presupuestos adicionales: notificaciones válidas, ausencia de impugnaciones con efectos impeditivos y cumplimiento de las condiciones legales de exigibilidad. Los documentos de origen y la dependencia de ejecución coactiva deben trabajar con información coherente. Si la resolución es anulada o pagada y el ejecutor no recibe oportunamente esa información, persiste el riesgo de embargos o cargos accesorios innecesarios. El artículo 47-A organiza documentalmente ese control sin autorizar al ejecutor a revisar nuevamente el fondo de la infracción (Congreso de la República, 1998).

La quinta manifestación es la restitución tardía o condicionada de pagos indebidos. Cuando la propia Administración deja sin efecto una multa, conservar lo cobrado carece de justificación respecto de la obligación extinguida. El costo de solicitar reiteradamente la devolución, identificar oficinas competentes o esperar una nueva autorización interna puede neutralizar la victoria obtenida en sede administrativa. El artículo 47-B propone que la restitución se disponga de oficio, con plazo de liquidación de diez días hábiles y plazo máximo de devolución de treinta días hábiles, sin perjuicio de lo que corresponda por intereses y eventual responsabilidad patrimonial. El mecanismo está diseñado para evitar que el error de la entidad continúe afectando al vecino después de reconocido.

Finalmente, las medidas no pecuniarias pueden causar consecuencias económicas superiores al monto de una multa. Una retención innecesaria, una clausura excesiva o una intervención material que exceda el área afectada no se convierten en legítimas por recibir la denominación de medida preventiva o correctiva. El artículo 49-A exige identificar habilitación, evidencia, alcance, duración, condiciones de cese y razones que expliquen la insuficiencia de medidas menos restrictivas. Conserva expresamente la intervención inmediata frente a un riesgo inminente acreditado, evitando que la reforma sea interpretada como obstáculo a la protección urgente de la vida, la salud o la seguridad.

3. Evidencia institucional y jurisprudencial del problema

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional permite comprobar que el ejercicio de la potestad sancionadora local ha producido controversias reales sobre proporcionalidad y debido procedimiento. En la sentencia recaída en el Expediente 01041-1997-AA/TC, el Tribunal examinó la imposición de una multa y el cierre de un establecimiento; declaró fundada la pretensión referida a la clausura porque la autoridad municipal había

excedido sus facultades en las circunstancias del caso. En sus fundamentos, precisó que las sanciones deben guardar relación razonable con la naturaleza y gravedad de la falta, considerando la forma en que fue cometida (Tribunal Constitucional, 1999). El precedente muestra con claridad la cuestión que esta iniciativa enfrenta: la atribución para fiscalizar no dispensa de valorar los hechos ni autoriza una afectación patrimonial o empresarial mayor a la justificada.

El Tribunal Constitucional examinó nuevamente el problema en el Expediente 01249-2024-PA/TC (Sentencia 361/2025), referido a la clausura de un establecimiento. En esa sentencia señaló que el cierre supone una limitación de la libertad de empresa y aplicó el examen de proporcionalidad para valorar la finalidad, la idoneidad y la necesidad de la medida. El análisis constató que la protección de la seguridad es una finalidad legítima de la actuación municipal, pero que la autoridad debe justificar el alcance efectivo de la intervención elegida frente a alternativas menos restrictivas (Tribunal Constitucional, 2025). Esta orientación coincide con el artículo 49-A de la proposición, que exige identificar el riesgo, la evidencia, el ámbito material de la medida y las condiciones que permiten su levantamiento.

La jurisprudencia administrativa y constitucional demuestra, además, que la intensidad de una respuesta sancionadora depende del interés público comprometido. La regulación local puede exigir medidas severas cuando enfrenta situaciones de riesgo real, especialmente aquellas que involucran seguridad de personas, salubridad y protección del ambiente. Por ello, el proyecto preserva la aplicación de normas sectoriales especiales y la intervención inmediata ante riesgos inminentes acreditados. La proporcionalidad exige distinguir: infracciones leves deben recibir un tratamiento congruente con su entidad y las infracciones graves deben sancionarse conforme al régimen legal que proteja el bien afectado (Tribunal Constitucional, 2007; MINJUSDH, 2026).

En materia de regulación municipal también existe información administrativa verificable. INDECOPI comunicó que entre 2021 y 2024 promovió la eliminación voluntaria de 1 046 barreras burocráticas vinculadas con licencias de funcionamiento y certificados de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones en municipalidades de Lima y Callao. Dentro de ese conjunto, 34 municipalidades eliminaron 941 barreras relacionadas con licencias de funcionamiento; el organismo estimó ahorros de S/ 4 967 331,95 para quienes realizan esas gestiones (INDECOPI, 2024). Se trata de antecedentes sobre trabas administrativas, no de una cifra de multas anuladas. Su valor para la iniciativa consiste en acreditar que la calidad de las regulaciones y de las exigencias municipales tiene efectos económicos identificables y que el control jurídico puede corregirlos.

Los registros de multas, impugnaciones, anulaciones, cobranzas y devoluciones están distribuidos entre municipalidades y dependencias distintas. Por esa razón, el proyecto incorpora reportes semestrales que permitirán diferenciar sanciones impuestas, multas

efectivamente cobradas, decisiones anuladas, importes restituidos y plazos de corrección. La producción regular de esta información forma parte de la solución. Si el concejo municipal y los vecinos conocen los resultados de la actividad sancionadora, podrán identificar patrones de error, corregir las escalas y evaluar la calidad de las decisiones con datos homogéneos de cada gobierno local. No se atribuye a todas las municipalidades una conducta uniforme; se establecen condiciones verificables que deben observar todas, precisamente porque la garantía corresponde a todos los administrados.

4. Causas del problema y consecuencias para los administrados

La primera causa posible es la distancia entre el principio de razonabilidad y su aplicación operativa. Una ley puede exigir proporcionalidad, pero si el expediente no tiene una ficha de graduación, si la escala no explica la base técnica o si los funcionarios no justifican los hechos relevantes, el principio termina reducido a una cita de formulario. Las medidas propuestas buscan eliminar esa distancia mediante documentos verificables: informe técnico previo, rangos conocidos, criterios de graduación, resolución con cálculo individual y expediente de exigibilidad.

La segunda causa es la distribución fragmentada de información dentro del municipio. Fiscalización identifica una conducta; instrucción la califica; el órgano sancionador resuelve; recaudación registra una deuda; el ejecutor coactivo recibe el expediente; tesorería procesa pagos; otra oficina resuelve impugnaciones. Cuando cada unidad opera con una base separada, puede existir un registro de deuda aunque el acto haya sido modificado o impugnado. La comunicación obligatoria al día hábil siguiente busca reducir ese riesgo organizacional. Se trata de una solución de trazabilidad administrativa, no de una presunción de mala fe de todos los funcionarios.

Existe asimismo una cuestión de incentivos institucionales. Conforme al artículo 69 de la Ley 27972, las multas creadas por el concejo forman parte de las rentas municipales. Ese carácter patrimonial no altera su naturaleza jurídica: la multa es una consecuencia administrativa de una infracción acreditada y su finalidad primaria consiste en prevenir y disuadir incumplimientos. Cuando una organización utiliza el número de sanciones o el monto impuesto como indicador de éxito individual, puede producirse una divergencia entre esa finalidad y el interés por incrementar ingresos. La proposición actúa directamente sobre ese mecanismo al prohibir cuotas mínimas, comisiones, bonificaciones y evaluaciones individuales vinculadas al volumen o importe de multas o clausuras (Congreso de la República, 2003).

MUNICIPALIDAD DE SAN ISIDRO
Sistema de Planificacion

Seguimiento Semestral del Plan Operativo Instuticional Año 2021
I Semestre

Periodo PEI: 2020 - 2024
Nivel de Gobierno: LOCAL
Pliego: MUNICIPALIDAD DE SAN ISIDRO
Organo y/o Unidad Orgánica: SUBGERENCIA DE OPERACIONES DE FISCALIZACION

Objetivo: OEI 08CONTRIBUIR CON EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL DISTRITO DE SAN ISIDRO
Acción(es): AEI.08.02:GESTIÓN DE FISCALIZACIÓN OPORTUNA A ESTABLECIMIENTOS EN GENERAL Y VIA PÚBLICA CON GARANTIA DE CUMPLIMIENTO NORMATIVO EN EL DISTRITO

Nº	ACTIVIDAD OPERATIVA / INVERSIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	TOTAL META ANUAL MODIFICADA	META SEMESTRAL MODIFICADA	META SEMESTRAL EJECUTADA	PORCENTAJE DE AVANCE ANUAL	PORCENTAJE DE AVANCE SEMESTRAL
100	EJECUCIÓN DE MEDIDAS DE CONTROL PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES	ACTA	24,580.00	12,290.00	19,941.00	81.13	162.25
101	REALIZAR INSPECCIONES PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES SALVAGUARDANDO LA INTEGRIDA	ACTA	24,000.00	12,000.00	19,032.00	79.30	158.60
102	EJECUCIÓN DE OPERATIVOS (SALUBRIDAD Y SEGURIDAD) EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA	ACTA	580.00	290.00	428.00	73.79	147.59
103	EMISIÓN DE NOTIFICACIONES PREVENTIVAS	NOTIFICACION	0.00	0.00	0.00		
104	ELABORACIÓN DE INFORMES FINALES DE INSTRUCCIÓN, PRODUCTO LA EVALUACIÓN DE NOTIFICACIONES DE INFRACCIÓ	INFORME	5,400.00	2,400.00	3,620.00	67.04	150.83
105	EMISIÓN DE RESOLUCIONES DE SANCIÓN	RESOLUCION	5,300.00	2,300.00	3,690.00	69.62	160.43

Como se advierte del cuadro anterior y como se ha detectado en varias municipalidades, estas han considerado como parte de su Plan Operativo Institucional – POI un número mínimo de sanciones que se deben imponer al año.

La incorporación de la emisión de multas, papeletas de infracción y resoluciones sancionadoras como metas operativas en los Planes Operativos Institucionales (POI) de diversas municipalidades revela una preocupante distorsión en la concepción de la potestad fiscalizadora y sancionadora del Estado. Cuando una municipalidad establece anticipadamente una cantidad de sanciones que debe emitir y utiliza su cumplimiento como indicador de desempeño institucional, corre el riesgo de convertir una facultad destinada a corregir conductas contrarias al ordenamiento jurídico en un objetivo cuantitativo de gestión. Esta práctica puede generar incentivos para privilegiar la imposición de sanciones sobre la prevención, la orientación al administrado y la corrección voluntaria de infracciones. La eficacia de la fiscalización municipal no debería medirse por cuántas multas se imponen, sino por el grado de cumplimiento de las normas, la reducción de las conductas infractoras y la protección efectiva del interés público. Si bien la existencia de estas metas no demuestra por sí misma que se hayan impuesto sanciones arbitrarias, sí evidencia un diseño de indicadores que puede producir incentivos incompatibles con la finalidad preventiva y correctiva de la fiscalización. Precisamente por ello, la presente iniciativa legislativa busca impedir que la potestad sancionadora municipal se ejerza bajo criterios de productividad sancionadora o presión recaudatoria, preservando su naturaleza jurídica y su sujeción a los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

La cuarta causa se relaciona con asimetrías de capacidad entre la Administración y el vecino. La municipalidad cuenta con funcionarios, archivos, mecanismos coercitivos y presunción de validez de sus actos en los términos legales; el administrado debe comprender plazos, acreditar sus alegaciones y soportar el costo de defensa. Esa asimetría es especialmente gravosa cuando la reclamación requiere múltiples gestiones

para obtener información que ya obra en dependencias municipales. Proporcionar gratuitamente copias digitales disponibles, comunicar datos entre órganos de oficio y no exigir un nuevo procedimiento para la devolución evita trasladar a la persona cargas documentales que la entidad puede atender directamente.

II. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

1. Autonomía municipal, competencia sancionadora y límites

La Constitución reconoce a las municipalidades autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, así como atribuciones para administrar sus bienes y rentas y regular materias locales (Constitución Política del Perú, 1993, arts. 194 y 195). La autonomía es una garantía institucional de descentralización, no una potestad inmune al ordenamiento. El Tribunal Constitucional precisó en el Expediente 00014-2009-PI/TC que la autonomía no equivale a autarquía ni excluye la coherencia de las competencias locales con el marco nacional (Tribunal Constitucional, 2010). El legislador puede establecer garantías generales del procedimiento sancionador sin reemplazar indebidamente la decisión municipal sobre sus competencias materiales.

El artículo 139, inciso 3, de la Constitución y las disposiciones de la Ley 27444 sirven de base para proyectar las exigencias del debido procedimiento al ámbito administrativo sancionador. No basta una oportunidad nominal para presentar un escrito: la defensa requiere notificación válida, conocimiento de la imputación, acceso a medios probatorios, tiempo legal para contradecir y una resolución que examine los argumentos determinantes. La propuesta no pretende convertir el procedimiento municipal en un proceso judicial. Busca impedir que las etapas administrativas se acumulen de modo tal que el administrado reciba la decisión final antes de poder pronunciarse sobre los elementos utilizados contra él (MINJUSDH, 2026).

2. Razonabilidad y límites de las sanciones

El artículo 248.3 del TUO de la Ley 27444 vincula el monto de una sanción con su utilidad disuasoria y con una serie de criterios de graduación: beneficio ilícito, probabilidad de detección, daño al bien protegido, perjuicio económico, reincidencia, circunstancias de la infracción e intencionalidad. La autoridad debe evitar que infringir sea económicamente más conveniente que cumplir, pero también que la sanción exceda de modo injustificado la gravedad del incumplimiento (MINJUSDH, 2026). Estas dos exigencias son complementarias. Una multa demasiado baja puede permitir que una actividad riesgosa internalice la sanción como costo; una desmesurada puede castigar una falta leve con un efecto ruinoso.

La iniciativa incorpora una regla residual de límite cuantitativo para los supuestos en que una ley o norma sectorial habilitada no contemple una escala especial obligatoria. La referencia máxima de una unidad impositiva tributaria busca impedir que el régimen general municipal utilice importes ilimitados por decisión de cada ordenanza. Esta medida debe leerse junto con el deber de graduación del artículo 47.4, la prohibición de apartarse de la escala aprobada y la aplicación preferente de las reglas especiales

previstas por el legislador nacional. El límite responde a la necesidad de previsibilidad y contención en el ámbito de las multas administrativas municipales generales; su función es proteger frente a sanciones carentes de parámetros externos verificables y preservar la unidad del ordenamiento frente a supuestos regulados por legislación especial.

3. Cobranza coactiva y restitución

La Ley 26979 establece el régimen de ejecución coactiva y garantías de los obligados (Congreso de la República, 1998). La existencia formal de un acto administrativo no es suficiente para ordenar medidas coactivas cuando falta un presupuesto legal de exigibilidad. La fase de ejecución posee una finalidad distinta del procedimiento sancionador: hacer efectivo un crédito administrativo que pueda cobrarse válidamente. Por ello, la verificación documental del artículo 47-A —resolución, notificaciones, impugnaciones, decisiones, prescripción y liquidación— funciona como una condición operativa anterior a remitir el expediente. No incorpora un recurso nuevo ni atribuye al ejecutor potestad para recalificar hechos.

La restitución de oficio responde a un principio de coherencia institucional. Si la propia administración elimina la obligación, la conservación de lo recibido carece de sustento en esa decisión. El proyecto ordena corregir el registro y efectuar la devolución sin exigir otra solicitud. Es importante no confundir este efecto con una indemnización automática: la reparación adicional por daños requiere presupuestos propios y acreditación, como indica el numeral 47-B.4. También corresponde preservar los términos de las sentencias judiciales, que se ejecutan según su régimen legal. La devolución de una multa anulada y la eventual responsabilidad patrimonial son cuestiones distintas.

III. CONTENIDO DE LA SOLUCIÓN NORMATIVA

1. Prevención: regulación clara y escalas justificadas

Los cambios al artículo 46 buscan asegurar que las infracciones estén descritas con precisión, que su fuente normativa sea válida y publicada, y que las medidas tengan cobertura en la competencia municipal. Esta exigencia es práctica: el administrado debe poder conocer antes de actuar qué conducta se encuentra prohibida y cuál es la consecuencia aplicable. Una norma no publicada conforme al régimen exigible no puede sustituirse por una publicación informal en redes sociales o en un portal institucional. El proyecto conserva la referencia al artículo 44 de la Ley 27972 sobre publicidad municipal y exige que anexos normativos y escalas cumplan el procedimiento correspondiente (Congreso de la República, 2003).

2. Decisión sancionadora: evidencia, contradicción y cálculo

La modificación del artículo 47.4 y la incorporación del artículo 46-A se complementan. El primero exige reconstruir el cálculo del importe; el segundo exige comprobar responsabilidad y responder a los argumentos decisivos. Una resolución que repite el código de infracción y la cuantía máxima no permite evaluar si la autoridad tuvo por acreditados los hechos, descartó explicaciones alternativas o aplicó una agravante. En cambio, una resolución con hechos probados, identificación de pruebas, normas

aplicables y razonamiento de graduación permite controlar su corrección sin adivinar las razones de la entidad.

3. Cobranza y medidas materiales: uso necesario, no presión patrimonial

El artículo 47-A se dirige a impedir que la cobranza coactiva se active por la simple remisión de una ficha de deuda que no acredite exigibilidad. La función del ejecutor consiste en comprobar presupuestos documentales y actuar bajo la Ley 26979; no debe pronunciarse sobre si la conducta atribuida fue cometida. Esta delimitación conserva la separación institucional entre imponer una multa y ejecutarla. A la vez, el proyecto impide exigir pago previo para tramitar impugnaciones o condicionar indebidamente otros procedimientos cuando sus requisitos legales están cumplidos. Se evita así que la sanción sea utilizada como instrumento general de presión administrativa.

Respecto del artículo 48, la devolución de productos retenidos una vez desaparecida la causa de retención impide utilizar la custodia como garantía automática de una multa. La medida exige acta, inventario, identificación del responsable y condiciones claras de devolución. Son exigencias útiles tanto para el titular como para la entidad, pues delimitan el bien custodiado y previenen controversias sobre su estado. No significa que se autorice el retorno a una actividad prohibida ni que se deba devolver un bien cuando otra norma legal impide hacerlo. La reforma separa la finalidad de control de la finalidad de cobro.

4. Integridad: separar fiscalización de objetivos recaudatorios

El artículo 47-C.1 prohíbe fijar cuotas de multas, clausuras, bonificaciones o evaluaciones individuales ligadas al número o importe sancionado. La finalidad es impedir que el funcionario interprete el cumplimiento de sus obligaciones como una competencia por recaudar. El desempeño del fiscalizador debe evaluarse por la calidad de la inspección, corrección de incumplimientos, respeto del procedimiento y protección de intereses públicos. La cantidad de sanciones puede ser un dato de gestión, pero no debe convertirse en una meta individual que sustituya el juicio técnico sobre cada conducta.

5. Integridad de los ingresos municipales y finalidad de las multas

La Ley Orgánica de Municipalidades reconoce en sus artículos 55 y 69 la administración del patrimonio municipal y el carácter de ingresos propios de las multas creadas por los concejos. Sobre esta estructura se proyecta la cuestión que atiende la reforma: las multas tienen consecuencias económicas para el vecino, pero su utilización como fuente de financiamiento ordinario puede generar incentivos organizacionales que desplacen su propósito preventivo. La iniciativa delimita la utilización de ingresos provenientes de multas administrativas no tributarias y prohíbe destinarlos a determinados gastos corrientes ajenos a fiscalización o a la contratación de personal por locación de servicios. La regla se formula en el ámbito de los sistemas nacionales de presupuesto y tesorería y mantiene la recaudación como ingreso municipal, sin crear un fondo nacional

ni ordenar transferencias a otros niveles de gobierno (Congreso de la República, 2003; Poder Ejecutivo, 2018).

Esta delimitación responde a un criterio de integridad pública: el órgano que ejerce la potestad sancionadora debe tener razones para procurar el cumplimiento de la norma, no para multiplicar sanciones con las cuales financiar gastos desvinculados de la fiscalización. La prohibición de cuotas de multas incide sobre los incentivos personales; la delimitación del gasto se dirige al incentivo institucional. Ambas medidas se complementan con reportes semestrales ante el concejo municipal y publicación de resultados, de modo que la población pueda conocer cómo se ejerce la potestad de sancionar y cuál es su efecto sobre los ingresos y devoluciones. El diseño no priva a las municipalidades de su competencia recaudadora ni desconoce que pueden mantener servicios públicos con los recursos permitidos por el ordenamiento.

La articulación con el Decreto Legislativo 1440 se funda en la necesidad de preservar la legalidad y trazabilidad presupuestaria. El principio de no afectación predeterminada dispone, como regla general, que los ingresos de las entidades financien el conjunto de gastos previstos en los presupuestos públicos. La propuesta no crea una cuenta especial ni ordena asignaciones positivas a una finalidad exclusiva; establece restricciones negativas sobre determinados usos de los ingresos de naturaleza sancionadora. La regla persigue una finalidad pública identificable y acotada: disminuir la presión recaudatoria en las decisiones municipales y evitar la financiación de rubros ordinarios mediante un ingreso cuya generación depende del incumplimiento de los administrados. Su implementación se sujetará a los sistemas administrativos vigentes (Poder Ejecutivo, 2018).

IV. NECESIDAD, IDONEIDAD Y ALTERNATIVAS REGULATORIAS

1. Necesidad de una norma con rango de ley y elección de la solución

La permanencia exclusiva del marco general permitiría mantener los recursos ordinarios de impugnación y las garantías abstractas de procedimiento. Sin embargo, esa respuesta se activa normalmente cuando la sanción ya ha sido impuesta o incluso cobrada y deja sin una regla expresa de gestión municipal operaciones relevantes: publicar el sustento de la escala, notificar separadamente el informe final de instrucción, verificar documentalmente la exigibilidad antes de remitir una multa a cobranza o devolver de oficio lo indebidamente percibido. La intervención legal ofrece un estándar uniforme y exigible para todas las municipalidades. No reemplaza los mecanismos de control existentes; evita que el vecino dependa exclusivamente de ellos para hacer efectivo un derecho reconocido.

La alternativa de suprimir las sanciones no pecuniarias, impedir la ejecución coactiva o trasladar al gobierno nacional la fiscalización local desconocería la naturaleza de las competencias municipales y dificultaría la protección inmediata de intereses públicos locales. La propuesta conserva íntegramente el poder de fiscalizar, sancionar y cobrar deudas exigibles, y regula las condiciones de ejercicio. Esta selección responde a una

consideración práctica: la convivencia exige autoridad, pero una autoridad confiable debe producir decisiones revisables y corregir sus propios errores. La administración municipal seguirá interviniendo frente a infracciones, manteniendo las facultades especialmente previstas por la legislación de licencias, edificaciones, seguridad y otros sectores.

La regulación meramente administrativa tampoco bastaría para establecer límites que vinculen al conjunto de gobiernos locales. Cada municipio puede organizar sus procesos, pero las garantías elementales frente a una multa, el derecho a que la deuda sea exigible antes de su ejecución y la restitución de cobros indebidos deben ofrecer un piso común en todo el territorio. La Ley Orgánica de Municipalidades constituye el vehículo normativo apropiado porque organiza la potestad municipal en los artículos 46, 47 y 48 y permite incorporar disposiciones complementarias que precisan su ejecución. La intervención legislativa es congruente con el carácter unitario y descentralizado del Estado.

La solución elegida reúne prevención y corrección. En la fase normativa exige escalas con informe técnico-jurídico; durante el procedimiento, prueba, defensa y motivación; en la fase de ejecución, control documental y comunicación entre dependencias; después de una anulación, devolución de oficio con plazos verificables; y en la gestión institucional, transparencia y ausencia de metas recaudatorias individuales. Cada pieza responde a un problema identificado y no depende de la creación de un organismo nuevo. Su actuación conjunta permite disminuir errores antes de que produzcan daños y resolver con mayor rapidez aquellos que lleguen a producirse.

V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO CUALITATIVO

1. Método y escenario de comparación del análisis costo-beneficio

El análisis costo-beneficio se desarrolla en términos cualitativos porque la proposición regula principalmente garantías procedimentales, cargas administrativas y efectos patrimoniales cuya magnitud depende de registros municipales heterogéneos. La comparación identifica actores, mecanismos causales, costos de cumplimiento, costos de operación, beneficios económicos directos e indirectos y efectos sobre derechos. Se evita asignar importes ficticios a resultados que aún no han sido medidos. La evaluación utiliza como escenario de referencia la continuidad del régimen vigente y como escenario de intervención la incorporación de las obligaciones propuestas en los artículos 46-A, 47-A, 47-B, 47-C y 49-A, así como las modificaciones de los artículos 46, 47 y 48.

En el escenario de referencia, los administrados cuentan con garantías generales de la Ley 27444 y de la Ley 26979, pero la Ley 27972 no reúne todavía en un solo régimen municipal las operaciones específicas que introduce la iniciativa. Ello puede trasladar al interesado la necesidad de reclamar ante diversas dependencias para obtener un expediente, detener la cobranza o lograr una devolución. En el escenario de reforma, la municipalidad incorpora esos deberes a su actuación ordinaria: registra la prueba,

informa el cálculo, comunica cambios de exigibilidad y actúa de oficio cuando procede la restitución. La diferencia principal no es un aumento automático del número de procedimientos, sino una mejora en la calidad de las decisiones y en la distribución de las cargas documentales.

2. Beneficios por grupo de actores

Para los ciudadanos y administrados, el beneficio esperado es un procedimiento que permite conocer con anticipación el régimen aplicable y comprender la decisión individual. El acceso a pruebas y descargos reduce el riesgo de sanción fundada en hechos incompletos; la comunicación entre órganos municipales disminuye la posibilidad de cobranza de obligaciones pagadas o suspendidas; y la devolución de oficio evita nuevos costos de reclamación tras una decisión favorable. Estos beneficios son especialmente relevantes para quienes carecen de representación legal, aunque no puede cuantificarse su magnitud sin datos de expedientes, tiempos de resolución y montos efectivamente restituidos.

Para las micro y pequeñas empresas, la predictibilidad de las escalas y la motivación de medidas restrictivas pueden reducir pérdidas de liquidez y paralizaciones que no tengan justificación legal. La eventual continuidad del negocio es un beneficio condicionado: solo puede atribuirse a la reforma cuando la medida anterior era improcedente o desproporcionada, no cuando el establecimiento incumple exigencias esenciales de seguridad. El proyecto preserva la sanción lícita, incluso intensa, cuando el bien tutelado lo exija. El interés de la microempresa no prevalece automáticamente sobre la salud, la integridad o la tranquilidad de los vecinos.

Para las municipalidades, existen beneficios institucionales menos evidentes. Una resolución motivada y un expediente de cobranza completo pueden disminuir nulidades imputables a errores documentales, facilitar la defensa judicial y reducir trámites coactivos improductivos. Los reportes semestrales permitirán identificar unidades con mayor tasa de revocaciones o mayores demoras de restitución. La formación de criterios comunes puede mejorar la supervisión interna y la calidad de los procedimientos. Ninguno de esos resultados es automático; requiere gestión, sistemas de registro y supervisión por la gerencia y el concejo.

3. Costos administrativos y presupuestarios de implementación

La adecuación de escalas y metodologías demandará tiempo del personal municipal de asesoría jurídica, fiscalización y planificación. También será necesario revisar modelos de resolución, organizar información digital disponible y programar reportes semestrales. Estos costos son identificables como horas de trabajo, ordenamiento de expedientes, capacitación y adecuación de formularios o sistemas. Se producen principalmente en los primeros ciento veinte días de adecuación y, después, como actividades ordinarias de mantenimiento de registros y elaboración de informes. La implementación se realizará mediante los órganos y sistemas administrativos

existentes, sin crear un nuevo organismo ni disponer contrataciones obligatorias desde la ley.

La verificación de exigibilidad antes de la ejecución coactiva agrega una operación de control que puede requerir coordinación inicial. Su beneficio administrativo consiste en evitar el trámite de expedientes incompletos, actuaciones de embargo que deban levantarse y gestiones destinadas a corregir registros. La comunicación al ejecutor al día hábil siguiente de conocida una impugnación, pago, anulación o suspensión requiere canales de intercambio entre unidades, pero permite que todas operen con información vigente. Cuando el flujo de datos evita una ejecución improcedente, disminuyen simultáneamente la carga defensiva del administrado y los costos correctivos que soporta la municipalidad.

La restitución de pagos indebidos produce un efecto financiero específico: la municipalidad devuelve el principal que, conforme a una decisión firme o que agota la vía administrativa, ya no puede retener; corresponde incluir intereses cuando el ordenamiento o una decisión judicial los prevean. Esta devolución no debe confundirse con la creación de un beneficio económico discrecional ni contabilizarse como si el pago recibido siguiera siendo un ingreso legítimo. Sí implica necesidades de gestión de tesorería y liquidación, para las que la iniciativa establece responsabilidades y plazos. La valoración cualitativa registra esos costos y los contrasta con el beneficio de corregir oportunamente una afectación patrimonial reconocida por la propia entidad.

4. Salvaguardas de la eficacia fiscalizadora y sostenibilidad de la reforma

La reforma conserva el propósito disuasorio de las sanciones. El deber de graduación no reduce por sí mismo el reproche frente a conductas graves, pues obliga a justificar la relación entre hechos, agravantes, daños y monto aplicable. Las escalas fijadas por legislación sectorial y las reglas nacionales obligatorias conservan preferencia conforme a la fórmula legal. Las medidas inmediatas frente a riesgo inminente acreditado también permanecen disponibles. El nuevo régimen dirige la capacidad institucional a sancionar incumplimientos reales con pruebas suficientes y protege el resultado de esa fiscalización frente a nulidades evitables.

La simplificación del trabajo interno forma parte de la ejecución prevista. Una matriz de graduación, una ficha de exigibilidad y un reporte semestral pueden construirse con información que las dependencias ya generan. El mandato legal no pretende multiplicar formalidades sin finalidad: cada registro sirve para acreditar una actuación, facilitar la revisión administrativa o hacer posible una devolución. Una gestión basada en formatos comprensibles reduce interpretaciones dispares y permite que el fiscalizador conozca desde el inicio cuáles son los hechos y documentos necesarios para sostener su actuación.

La autonomía local continúa siendo el marco institucional de aplicación. El concejo municipal aprueba la escala y su metodología, la entidad fiscaliza dentro de sus

competencias y el ejecutor conserva las atribuciones fijadas por la Ley 26979. Las exigencias comunes de motivación, restitución y transparencia no trasladan decisiones municipales ordinarias a órganos ajenos. En materia presupuestaria, la regla sobre ingresos sancionadores se articula con los sistemas nacionales aplicables y busca impedir que la imposición de multas se utilice para financiar gastos ajenos a la función que las justifica.

El seguimiento institucional estará orientado a resultados concretos y comprobables. Deberá distinguirse la cantidad de infracciones acreditadas del monto recaudado y medirse la proporción de decisiones adecuadamente motivadas, las correcciones realizadas, los plazos efectivos de devolución y las medidas levantadas cuando desaparece su fundamento. Estos indicadores permitirán que los gobiernos locales identifiquen procesos que funcionan y procedimientos que requieren mejora, sin convertir el incremento de multas en un objetivo administrativo.

5. Comparación cualitativa de costos y beneficios

La evaluación muestra una correspondencia directa entre los costos de implementación y las cargas que se procura evitar. La obligación de sustentar escalas consume capacidad técnica durante la adecuación, pero permite reducir decisiones basadas en parámetros opacos. La motivación individual exige trabajo de análisis, pero disminuye la incertidumbre respecto del hecho y del importe. La revisión de exigibilidad requiere completar expedientes, pero evita ejecuciones que carezcan de presupuestos legales. La devolución automática exige coordinación financiera, pero permite que un ciudadano recupere lo cobrado sin promover un trámite autónomo adicional. Se esperan beneficios económicos y administrativos de mediano plazo, cuyo valor dependerá de la calidad efectiva de implementación.

6. Distribución de efectos por grupos involucrados

Los vecinos y usuarios reciben beneficios directos relacionados con certeza, defensa efectiva y protección de su patrimonio. Las micro y pequeñas empresas ganan predictibilidad regulatoria y mecanismos más oportunos frente a retenciones o clausuras indebidamente prolongadas. Las municipalidades asumen costos de adecuación y coordinación, a cambio de procedimientos más consistentes y de menor exposición a rectificaciones posteriores. Los trabajadores de fiscalización disponen de criterios comprobables para graduar sanciones; el concejo municipal recibe información periódica para ejercer su función de control; y las oficinas de recaudación cuentan con datos para distinguir montos exigibles de deudas anuladas o pendientes de decisión. Los efectos económicos indirectos podrán manifestarse en un menor tiempo dedicado a controversias, una mayor confianza en las reglas y una relación administrativa más predecible.

7. Indicadores para la evaluación posterior

El seguimiento puede usar indicadores cuya información provenga de registros municipales, sin atribuirles resultados anticipados: porcentaje de escalas acompañadas

de informe técnico-jurídico publicado; porcentaje de resoluciones que explican su graduación; porcentaje de informes finales de instrucción notificados antes de decidir; número y tasa de sanciones confirmadas, anuladas o reducidas; porcentaje de expedientes coactivos devueltos por falta de exigibilidad; número de medidas suspendidas por pagos o recursos no comunicados; plazo mediano y máximo de devolución; monto efectivamente restituido; y proporción de retenciones levantadas al cesar su causa.

Se propone reportar separadamente sanciones emitidas, sanciones firmes, sanciones exigibles, importes cobrados y devoluciones. Comparar únicamente el volumen de multas entre años induciría conclusiones equivocadas: una variación puede reflejar más fiscalización, cambios de actividad económica o mejor cumplimiento de los vecinos. Los indicadores deben permitir observar la calidad y legalidad de la gestión sancionadora. Un reporte nacional podría recoger información comparable previa y posterior a la vigencia de la norma, con especial atención a municipios pequeños cuya capacidad de ejecución difiere de la de municipios metropolitanos.

VI. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La proposición modifica los artículos 46, 47 y 48 de la Ley 27972 e incorpora los artículos 46-A, 47-A, 47-B, 47-C y 49-A. Contiene, además, disposiciones de adecuación e implementación y una regla transitoria para procedimientos y cobros en curso. La reforma se coordina con el TUO vigente de la Ley 27444, aprobado por Decreto Supremo 006-2026-JUS; la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva; el régimen nacional de prevención y eliminación de barreras burocráticas; las disposiciones sectoriales sobre medidas materiales; y los sistemas nacionales de presupuesto y tesorería. Quedan excluidas las infracciones y multas tributarias, cuya disciplina corresponde al Código Tributario.

La regulación propuesta actúa sobre competencias ya existentes y delimita responsabilidades específicas. Las municipalidades deben revisar sus escalas y procedimientos en un plazo de ciento veinte días calendario; durante la transición se mantienen las escalas compatibles con los límites y garantías legales. Las normas procedimentales se aplican a las actuaciones realizadas desde la entrada en vigor, mientras las reglas de aplicación favorable de disposiciones sancionadoras se rigen por la Ley 27444. La restitución de devoluciones reconocidas y pendientes contará con un cómputo especial desde la vigencia de la nueva ley, sin afectar la cosa juzgada ni el cumplimiento de decisiones judiciales.

El efecto sobre los derechos no debe interpretarse como una inmunidad de los infractores. La Administración mantiene sus competencias, y los particulares continúan obligados a cumplir la ley y las ordenanzas válidas. La iniciativa propone sustituir una práctica potencialmente opaca por decisiones que permitan saber qué se sanciona, cuánto corresponde pagar, por qué se ejecuta y cómo se corrige el cobro cuando una

decisión es invalidada. Una multa legítima sigue siendo exigible; una multa anulada no debe conservar efectos recaudatorios que el ordenamiento no autoriza.

VII. INCIDENCIA AMBIENTAL Y RELACIÓN CON POLÍTICAS DE ESTADO

1. Incidencia ambiental y protección de intereses colectivos

La incidencia directa de la proposición sobre el ambiente es procedimental. No modifica niveles de emisión, estándares de seguridad, licencias ambientales ni obligaciones de conservación. Las entidades competentes mantienen sus facultades para fiscalizar infracciones y adoptar las medidas inmediatas previstas por ley cuando exista un riesgo acreditado. La exigencia de motivar el alcance de una intervención material y de aplicar las reglas sectoriales correspondientes favorece la defensa del bien jurídico protegido, porque obliga a identificar el daño o peligro que justifica la actuación. Una sanción proporcional, fundada en evidencia y dictada conforme al procedimiento, dispone de mejores condiciones de eficacia y sostenibilidad jurídica.

2. Vinculación con el Acuerdo Nacional y la calidad de la gestión pública

La iniciativa se vincula con la quinta política de Estado del Acuerdo Nacional, relativa al gobierno en función de objetivos, planeamiento y procedimientos transparentes, y con la vigésima cuarta política, referida a la afirmación de un Estado eficiente y transparente. La exigencia de publicar metodologías, rendir cuentas sobre resultados y corregir las consecuencias de sanciones anuladas se relaciona directamente con esos compromisos (Acuerdo Nacional, 2002a, 2002b). Su contribución concreta se encuentra en hacer visible el desempeño sancionador de los gobiernos locales y en crear obligaciones institucionales de trazabilidad, sin desplazar sus competencias territoriales ni establecer un modelo uniforme de gestión interna.

VIII. JUSTIFICACIÓN DE LA APROBACIÓN DE LA LEY

Una multa municipal es legítima cuando responde a una infracción previamente prevista, sustentada en hechos acreditados y sometida al procedimiento correspondiente. Su cuantía debe ser explicable; su cobranza requiere exigibilidad; su anulación obliga a corregir los registros y restituir el dinero recibido sin sustento. El proyecto incorpora estas exigencias a la Ley Orgánica de Municipalidades porque la cercanía de los gobiernos locales con los vecinos hace particularmente importante que el ejercicio cotidiano de la autoridad sea comprobable. La reforma es necesaria para evitar que las garantías queden dispersas entre reglas generales, expedientes internos y reclamaciones sucesivas del administrado.

Las medidas propuestas forman un sistema normativo coherente con el problema público identificado. La publicación y el sustento técnico permiten prevenir escalas arbitrarias; la motivación individual evita la aplicación automática de importes máximos; el derecho a contradicción protege la defensa; el control de exigibilidad limita la cobranza a obligaciones legalmente ejecutables; la restitución de oficio corrige los cobros indebidos; la transparencia permite al concejo y a la ciudadanía evaluar el desempeño; y las reglas de necesidad sobre medidas materiales protegen a las personas frente a

restricciones que excedan la finalidad pública perseguida. La combinación de estas herramientas permite mantener la autoridad municipal y exigir que su ejercicio se ajuste a derecho.

La iniciativa también atiende al sentido institucional de la descentralización. La autonomía municipal encuentra legitimidad en la capacidad de responder a problemas reales de la población; su ejercicio requiere respeto de la Constitución, de la legislación nacional y de los derechos de quienes se relacionan con la Administración. La reforma no pretende reemplazar la fiscalización local, sino precisar cómo debe actuar para ser eficaz, confiable y corregible. La protección del vecino frente a una multa injustificada y la protección de la colectividad frente a una infracción comprobada son objetivos compatibles dentro de un mismo sistema de garantías.

Por estas razones, consideramos justificada la aprobación de la presente proposición legislativa. Su aplicación permitirá disponer de reglas públicas para calcular multas, procedimientos con posibilidad efectiva de defensa, controles sobre la cobranza y un mecanismo definido de devolución cuando la obligación desaparezca. La reforma articula derechos de los administrados con responsabilidades municipales concretas. Una Administración que sanciona con prueba, cobra únicamente lo exigible y devuelve lo indebido ofrece mejores condiciones para exigir a todos el cumplimiento de las ordenanzas y de la legislación nacional.

IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Acuerdo Nacional. (2002a). *Política de Estado 5: Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes*. https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/5-gobierno-en-funcion-de-objetivos-con-planeamiento-estrategico-prospectiva-nacional-y-procedimientos-transparentes/

2. Acuerdo Nacional. (2002b). *Política de Estado 24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente*. https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/24-afirmacion-de-un-estado-eficiente-y-transparente/

3. Congreso de la República. (1998). *Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva*. https://www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/Leyes/26979.pdf

4. Congreso de la República. (2003). *Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades*. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27972.pdf

5. Congreso de la República. (2026). *Ley 32587, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1256 y el Decreto Legislativo 1044 para fortalecer la eliminación de*

barreras burocráticas. Diario Oficial El Peruano. https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2513356-3

6. Constitución Política del Perú. (1993). *Constitución Política del Perú*. Congreso de la República. https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion-politica-06-02-19.pdf

7. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual [INDECOPI]. (2024, 14 de agosto). *Indecopi promovió la eliminación de más de mil barreras burocráticas en las municipalidades en beneficio de la ciudadanía*. https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/1003662-indecopi-promovio-la-eliminacion-de-mas-de-mil-barreras-burocraticas-en-las-municipalidades-en-beneficio-de-la-ciudadania

8. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [MINJUSDH]. (2026). *Decreto Supremo 006-2026-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*. https://www.gob.pe/institucion/minjus/normas-legales/8169463-006-2026-jus

9. Poder Ejecutivo. (2016). *Decreto Legislativo 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas*. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Legislativos/2016/DL0125620161213.pdf

10. Poder Ejecutivo. (2018). *Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público*. Diario Oficial El Peruano. https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1692078-15

11. Tribunal Constitucional. (1999). *Sentencia recaída en el Expediente 01041-1997-AA/TC*. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2000/01041-1997-AA.html

12. Tribunal Constitucional. (2007). *Sentencia recaída en el Expediente 00007-2006-PI/TC*. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00007-2006-AI.html

13. Tribunal Constitucional. (2010). *Sentencia recaída en el Expediente 00014-2009-PI/TC*. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00014-2009-AI.html

14. Tribunal Constitucional. (2025). *Sentencia recaída en el Expediente 01249-2024-PA/TC*. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/01249-2024-AA.html

15. Tribunal Constitucional. (2026). *Sentencia recaída en el Expediente 02366-2023-PA/TC*. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2026/02366-2023-AA.html