

LAS MEDIDAS CORRECTIVAS Y PROVISIONALES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, UNA MIRADA CRÍTICA.

THE CORRECTIVE AND PROVISIONAL MEASURES IN THE SANCTIONING ADMINISTRATIVE PROCEDURE, A CRITICAL LOOK.

César Alejandro Del Carpio Ugarte¹

(1) Universidad Católica de Santa María, Arequipa - Perú.

RESUMEN: El presente trabajo de investigación tiene como objetivo determinar si el reconocimiento de responsabilidad administrativa por parte del administrado infractor puede evitar causar perjuicio sobre el administrado. Es por ello que se ha analizado los principios de la potestad sancionadora del Estado, así como las principales características del debido proceso en el marco de la actividad sancionadora del Estado como son el derecho de contradicción, el acceso al expediente, la doble instancia administrativa entre otras, las mismas que en su aplicación conjunta permiten al administrado ejercer su derecho de defensa y oponerse a las decisiones de la autoridad administrativa.

Por otro lado, se ha determinado que las medidas correctivas son aquellas medidas que se dictan al término de un procedimiento sancionador y que se pueden dictar de forma conjunta al proceso administrativo sancionador y que tienen como objetivo retrotraer las cosas al estado anterior a la comisión del hecho sancionable; a su vez se ha determinado que las medidas provisionales son aquellas que se dictan en el marco de un procedimiento sancionador y que tienen como objetivo asegurar el cumplimiento del contenido de la resolución que pone fin al procedimiento. Es por ello que el reconocimiento de la responsabilidad administrativa no tendría un impacto sobre el perjuicio que genere el dictado de medidas correctivas en tanto son procedimientos que se pueden dar en vías separadas.

Palabras clave: Procedimiento administrativo sancionador, reconocimiento de responsabilidad.

ABSTRACT: The objective of this research work is to determine if the acknowledgment of administrative responsibility by the offending company can avoid causing damage to the company. That is why the principles of the State's sanctioning power have been analyzed, as well as the main characteristics of due process within the framework of the State's sanctioning activity, such as the right to contradiction, access to the file, the double administrative instance between others, the same ones that in their joint application allow the company to exercise its right of defense and oppose the decisions of the administrative authority.

On the other hand, it has been determined that corrective measures are those measures that are dictated at the end of a sanctioning procedure and that can be dictated jointly to the sanctioning administrative process and that have the objective of returning things to the state prior to the commission of the punishable fact; in turn, it has been determined that the provisional measures are those that are issued within the framework of a sanctioning procedure and whose objective is to ensure compliance with the content of the resolution that puts an end to the procedure. That is why the recognition of administrative responsibility should not have an impact on the damage generated by the issuance of corrective measures as they are procedures that can be given in separate channels.

Keywords: Administrative sanctioning procedure, acknowledgment of responsibility.

MATERIALES Y MÉTODOS

La afectación de los administrados por la aplicación de medidas provisionales o medidas correctivas, debido a la duración del procedimiento administrativo sancionador.

La Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador faculta a los gobiernos locales y a determinadas instituciones públicas, la facultad de dictar o asegurar el cumplimiento de la normativa legal.

Se ha utilizado la consulta académica a través de boletas de consulta y revisión de opiniones de expertos en materia administrativa.

DISCUSIÓN Y RESULTADOS PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y EL SISTEMA CONSTITUCIONAL PERUANO

A fin de conocer las variables del procedimientos sancionador y su interacción con el sistema jurídico

peruano, un sistema donde predomina el estado constitucional de derecho, es fundamental conocer el régimen constitucional, el concepto de acto administrativo (como declaración de una entidad) y el concepto de procedimiento administrativo (Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, 2001).

Aunados entre sí, estos procedimientos, permitirán obtener una mirada transversal del régimen jurídico, esta mirada nos permitirá, posteriormente, aterrizar conceptos claros sobre el "procedimiento administrativo sancionador", que dicho sea de paso, es un procedimiento donde interactúan distintos de los elementos del derecho administrativo y sobre todo, del derecho constitucional, pues identificamos la facultad de sancionar y las reglas aplicables en dicho procedimiento, todo este estudio, desde la óptica del estado de derecho constitucional, con el respeto irrestricto de los derechos y aplicación firme de las facultades sancionadoras.

ADOPCIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS

Las medidas correctivas son también conocidas como medidas de “restablecimiento de la legalidad”, y son “actos administrativos distintos a las sanciones, pero que surgen también con ocasión de la comisión de actos ilícitos que afectan intereses y que son confiados a la autoridad administrativa” (Moron Urbina, 2010).

En el ejercicio de las facultades de sanción recaídas en la administración pública, se ejercen medidas que permiten la eficacia de la autoridad y funcionalidad pública, como señala el profesor Jorge Danos Ordoñez, la administración pública ejerce actividades de control y regulación, funciones que perderían sentidos, si no se dota a la administración de ejecutividad de sus actos.

Es allí donde surgen las medidas correctivas y provisionales, como medidas que se aplican con el objetivo de retornar la situación jurídica previa a la comisión de la infracción administrativa.

Las medidas correctivas pueden entenderse en su concepción cuando se ejemplifican, por ejemplo, en materia municipal, serán las medidas que los gobiernos locales impongan a efectos que se revierta la violación de la normatividad, como puede ser la clausura temporal, la paralización de una obra, entre otras.

Las medidas correctivas de suelen confundir con las medidas provisionales, siendo que estas últimas, tienen una naturaleza jurídica, que permite orientarlas a cumplir con el dictado de medidas correctivas, un ejemplo de la probable confusión se evidencia en la aplicación de la medida de cierre temporal como medida provisional que a la vez es una medida correctiva y que a su vez constituye la sanción que será dictada al término del procedimiento sancionador.

Las medidas correctivas NUNCA deben ser confundidas con las sanciones, pues como hemos observado líneas atrás, pueden ser semejantes en su aplicación, en su naturaleza, constituyen elementos diametralmente distintas, en tanto la sanción busca establecer una responsabilidad por la comisión de un ilícito, mientras la medida correctiva, busca evitar que se siga con el menoscabo a la legalidad y retrotraer las cosas al estado previo a su comisión.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS

Al respecto de las medidas administrativas y la facultad de aplicarse, debemos recordar los principios de la potestad administrativa sancionadora y en específico la de legalidad. Al respecto el profesor Juan Carlos Morón, nos recuerda que existen dos intensidades del principio de legalidad:

LEGALIDAD SIMPLE: la legalidad simple implica que las actuaciones de la actividad pública deben encontrarse regulada en un dispositivo legal (Decreto Supremo, Decreto legislativo, ley, Ordenanza Municipal, entre otros).

RESERVA DE LA LEY: La legalidad donde impera la reserva de ley, implica la obligación de que el actuar de la administración sea dispuesto por una norma de rango legal (Ley, Decreto Legislativo, Ordenanza Municipal) excluyendo expresamente a cualquier norma de inferior jerarquía, como podrían ser los decretos supremos, resoluciones ministeriales, entre otros instrumentos legales.

MEDIDAS CORRECTIVAS Y LA DIFERENCIA CON LA SANCIÓN

De acuerdo con lo que nos explica el profesor Jorge Danos citado por (Moron Urbina, 2010) existen condiciones que nos permiten diferenciar a la medida correctiva de la sanción. Ambas figuras siendo distintas en su naturaleza jurídica y analizadas correctamente, sobre todo en el aspecto temporal, permitirán conocer la adecuada dimensión de la aplicación de una u otra.

La imposición de medidas correctivas deberá sujetarse a lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 2230 del TUO de la Ley 27444, en este artículo se dispone la reserva legal de las actuaciones que realice la administración pública, en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, es decir que: la imposición de medidas correctivas deberá ser depuesto por una norma con rango legal.

NATURALEZA CONSTITUTIVA: la sanción constituye una nueva situación jurídica del administrado, quien luego de un procedimiento se le encuentra responsable del acto ilícito, a diferencia de la medida correctiva donde se limita la administración a declarar en tanto se determina que hay un incumplimiento de la norma sin determinar un responsable.

NATURALEZA EJECUTIVA: las medidas correctivas son de aplicación inmediata, a pesar de la impugnación a la que pueda someterse dicha decisión (artículo 226.1 del TUO de la Ley 27444).

PROBANZA: Las medidas correctivas no requieren la actuación y valoración propia de las pruebas, en tanto no se establece responsabilidades, solo se limita al conocimiento de datos concretos y de una situación ilícita que permita su imposición.

EFFECTOS: A diferencia de las sanciones que tienen un carácter personalísimo frente al responsable del acto ilícito, las medidas correctivas aplican a todos lo que sean partícipes, directa o indirectamente.

PRINCIPIOS APLICABLES: a efectos de la aplicación de las medidas correctivas no son de aplicación los principios de causalidad, culpabilidad, presunción de inocencia, y su existencia y ejecución no se encuentran sujetas a prescripción, pues así se extinga por cualquier causal la sanción, la medida correctiva subsiste. Inclusive el principio de “nem bis in ídem” no es de aplicación, pues no se está sancionando a nadie, sino que se está evitando la continuación de una situación ilícita.

LA SUBSANACIÓN VOLUNTARIA DE LA INFRACCIÓN COMO EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y LAS MEDIDAS CORRECTIVAS

En lo que respecto a la subsanación de la infracción de forma voluntaria por parte del administrado antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador será una causal de eximente, es decir que se elimina la responsabilidad administrativa en la comisión del acto ilegal, no significa que el acto no se haya cometido, sino que la comisión de dicho recae en una determinada circunstancia que conlleva la “no responsabilidad” y por lo tanto que no se aplique una sanción.

Nuevamente nos encontramos frente a una circunstancia donde uno de los efectos de la sanción administrativa puede confundirse con la adopción de medidas correctivas, nos referimos en específico a los eximentes. Debemos tener en cuenta que la adopción de medidas correctivas no se encuentra supeditada al inicio de un procedimiento administrativo, y, por otro lado, la única forma de hacer efectiva la causal de eximente por

subsanción voluntaria del administrado antes de la imputación de cargos es que se inicie un procedimiento sancionador. Es por ello que no puede aducirse la subsanción de la conducta infractora, pues caemos en un absurdo, en tanto no puede corregirse una situación jurídica a través de una "medida correctiva" si este se ha subsanado previamente. Debemos señalar que la autoridad administrativa, deberá tener en cuenta el principio de razonabilidad y proporcionalidad al momento de adoptar una medida correctiva, más aún si la conducta infractora fue subsanada voluntariamente previamente.

DIFERENCIAS PROCEDIMENTALES ENTRE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS Y LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

Fruto de la investigación en el presente trabajo de investigación se identifica la distinción entre la sanción consecuencia del procedimiento administrativo sancionador y la medida correctiva que se impone al término del procedimiento sancionador. Al respecto debemos señalar que el procedimiento administrativo sancionador tiene su propia regulación específica y que se encuentra regulada en el capítulo pertinente de la Ley del Procedimiento Administrativo General, sin embargo, no encontramos un capítulo específico para la adopción de medidas correctivas. Partiendo de la premisa que ambas facultades se pueden dictar en caminos distintos.

Pero en específico las medidas correctivas se dictan en atención a los requisitos de validez de los actos administrativos: 1) deberán ser emitidos por un autoridad competente a la que se le haya facultado legalmente (reserva de la ley) a dictarlos, 2) deberán el propio acto administrativo contener un objeto claro y específico, en caso de las medidas correctivas deberá contener la decisión adoptada de forma clara, 3) la finalidad pública, que deberá obedecer a un criterio de razonabilidad y de respeto de la legalidad, en tanto se deberá incumplir una disposición legal clara, 4) el acto deberá ser adecuadamente motivado para su adopción y 5) deberá someterse al procedimiento regular antes de su emisión.

Es por ello que el procedimiento para la adopción de medidas correctivas se entiende en aplicación a lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 245 de la (Decreto Supremo 004-2019-JUS, 2019) que versa sobre la oportunidad de adoptar medidas correctivas, el artículo 3 de la citada norma que versa sobre los requisitos de validez de los actos administrativos y por último teniendo en cuenta la ley que entrega facultades de imposición de medidas correctivas, las mismas que deberán obedecer al principio de legalidad y de reserva de la ley.

CONCLUSIONES

1. Se ha podido corroborar que las medidas correctivas, son necesarias y efectivas en el marco de la Potestad Sancionadora del Estado, asimismo deberán ser exclusivamente aquellas medidas que dicta la autoridad administrativa al término de la actividad de fiscalización, mediante la cual se busca restituir las cosas al estado anterior de la comisión del acto ilegal, dichas medidas pueden ser dictadas por la autoridad administrativa, siempre y cuando se encuentren facultadas por Ley o Decreto Legislativo expreso, es por ello que para el dictado de dichas medidas se deberá tener en cuenta la norma específica que autoriza el dictado de medidas correctivas y el procedimiento contenido en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
2. Se ha podido corroborar que Las medidas provisionales suelen ser confundidas con las medidas correctivas, por lo que únicamente deben considerarse medidas provisionales aquellas medidas que, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, se dictan con el objetivo de asegurar el cumplimiento de la resolución que pone fin al procedimiento sancionador. Asimismo, dichas medidas, se dictan teniendo en cuenta las disposiciones para el dictado de medidas cautelares desarrolladas en el artículo 157 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
3. Las medidas cautelares son aquellas medidas que, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, se dictan con el objetivo de asegurar el cumplimiento de la resolución que pone fin al procedimiento sancionador.
4. La potestad sancionadora del estado es la facultad con la que cuenta el Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno para imponer sanciones cuando se transgrede la normativa legal vigente, sin embargo, dicha potestad debe ejercerse bajo los límites dispuestos de los principios de la potestad sancionadora.
5. Los eximentes y atenuantes son condiciones mediante las cuales la responsabilidad en la comisión de una infracción administrativa puede no acarrear responsabilidad administrativa sancionadora o puede disminuir la intensidad de la sanción que se dicta, asimismo deberán aplicarse los criterios de razonabilidad desarrollados en los principios de la potestad sancionadora.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- [1] Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *O b t e n i d o* de https://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=205&lang=e#:~:text=Si%20bien%20el%20art%C3%ADculo%208,defenderse%20adecuadamente%20ante%20cualquier%20tipo
- [2] Epinosa-Saldaña Barrera, E. (2017). Recursos Administrativos: algunas consideraciones básicas y el análisis del tratamiento que les ha sido otorgado en la ley N° 27444. *Derecho y Sociedad*, 108-119.
- [3] Danos Ordoñez, J. (2019). *La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú*. Obtenido de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22164/21480>
- [4] Hagide Herrero, M., & Gónzales Prada Arriaran, C. (2020). La prueba en el Derecho administrativo sancionador en Perú y en España. *Revista Derecho y Sociedad*, 323-336.
- [5] Morón Urbina, J. (2020). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General TOMO I* (15° ed.). Lima: Gaceta Jurídica.
- [6] Morón Urbina, J. C. (2020). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, TOMO II* (15° ed.). Lima: Gaceta Jurídica.
- [7] OEFA. (2016). *Las medidas Correctivas en el marco de la fiscalización ambiental*. Obtenido de https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=19032
- [8] UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. (2019). *S T U D O C U*. Obtenido de <https://www.studocu.com/cl/document/universidad-nacional-de-colombia/derecho-civil-personas/apuntes/principio-de-la-responsabilidad-juridica/2638071/view>

Recibido el 29 de octubre del 2021 y aceptado para su publicación el 22 de noviembre del 2021