

Universidad Católica de Santa María

Escuela de Postgrado

Maestría en Gestión Pública



**EL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD Y SU VINCULACIÓN CON LAS
MEDIDAS CORRECTIVAS Y PROVISIONALES EN EL MARCO DE LA LEY DEL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Tesis presentada por el Bachiller:
Del Carpio Ugarte, César Alejandro
Para optar el Grado Académico de:
Maestro en Gestión Pública

Asesor:
Mg. Solorio Olivera Luis Alberto

Arequipa – Perú

2021

UCSM-ERP

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

Arequipa, 05 de Octubre del 2021

Dictamen: 001332-C-EPG-2021

Visto el borrador del expediente 001332, presentado por:

2019000611 - DEL CARPIO UGARTE CESAR ALEJANDRO

Titulado:

**EL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD Y SU VINCULACIÓN CON LAS MEDIDAS
CORRECTIVAS Y PROVISIONALES EN EL MARCO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO GENERAL.**

Nuestro dictamen es:

APROBADO

**1341 - TICSE VILLANUEVA EDWING JESUS
DICTAMINADOR**



**1789 - SERRUTO HUANCA TEODOSIO MARCELINO
DICTAMINADOR**



**2113 - FERNANDEZ SALGUERO JAMES CARLOS
DICTAMINADOR**



“Oh alto y Glorioso Dios, ilumina las tinieblas de mi corazón y dame fe recta ...”

**San Francisco de Asís,
Oración ante el crucifijo de San Damián.**



A Dios.

Quien, con su amor, perdona nuestras ofensas.



A Camila, Teresa y César, con quienes juntos salimos de todos los azares de este viaje.

A Ditmar, quien me brinda su amistad, respeto y cariño.

AGRADECIMIENTOS

Luego de mi corto recorrido en este viaje, puedo decir que todo aquello que nos proponemos y queremos lograr es posible siempre con la ayuda de Dios.

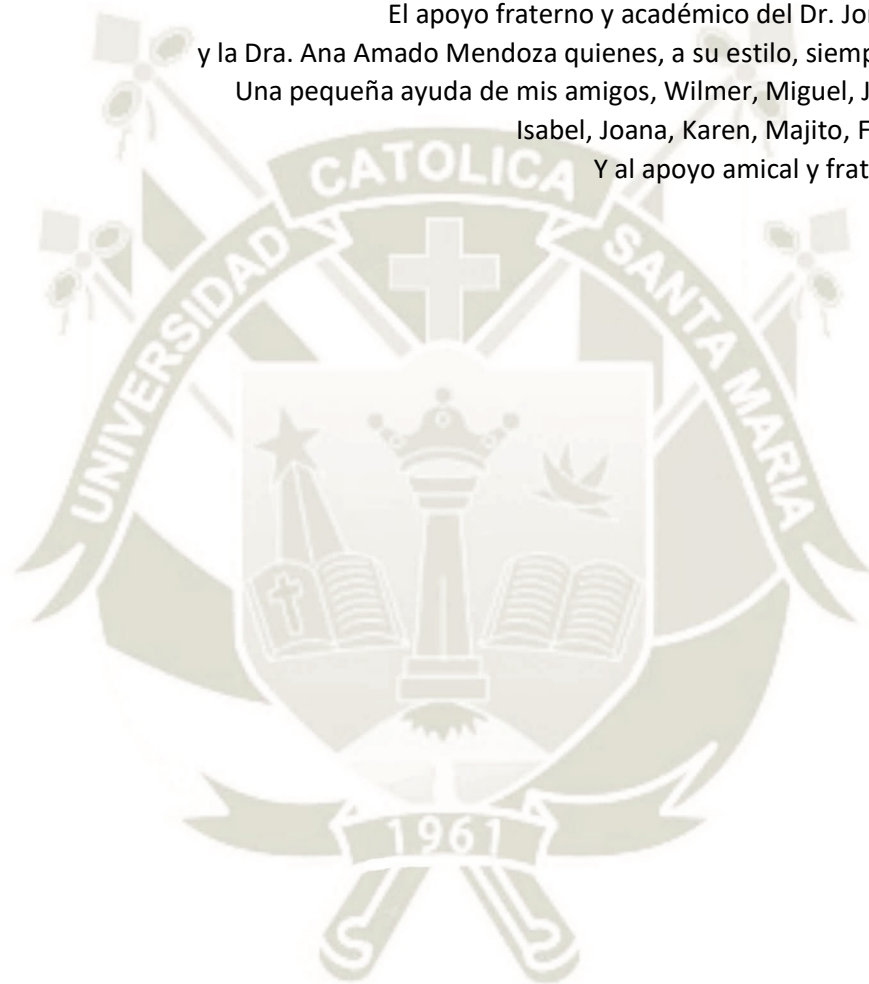
Este trabajo es un paso más, un paso que se obtuvo con dedicación, esfuerzo y acompañamiento de muchas personas.

Mi querida familia quienes siempre me apoyan, Adriana, Dora, Yenny, Carla y Mayckol.

El apoyo fraterno y académico del Dr. Jorge Luis Cáceres y la Dra. Ana Amado Mendoza quienes, a su estilo, siempre me alientan.

Una pequeña ayuda de mis amigos, Wilmer, Miguel, Jhoen, Armando Isabel, Joana, Karen, Majito, Fabrizio y Aaron.

Y al apoyo amical y fraterno de Alonso.



ÍNDICE

ÍNDICE	vi
RESUMEN	1
ABSTRACT	2
INTRODUCCIÓN	3
HIPÓTESIS	4
OBJETIVOS	4
CAPITULO I: MARCO TEÓRICO	5
1. MIRADA HISTÓRICA DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA	5
1.1. TEORÍA DEL ESTADO	6
2. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y EL SISTEMA CONSTITUCIONAL PERUANO	7
2.1. ANTECEDENTES DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL PERUANO	7
3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NOCIONES GENERALES	9
3.1. LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA	10
3.1.1. CONCEPTO DE SANCIÓN	10
3.2. POTESTAD SANCIONADORA	10
3.3. PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA Y LAS MEDIDAS CORRECTIVAS	11
3.3.1. LEGALIDAD:	11
3.3.2. DEBIDO PROCEDIMIENTO	12
3.3.3. RAZONABILIDAD	12
3.3.4. TIPICIDAD	13
3.3.5. IRRETROACTIVIDAD	13
3.3.6. “CONCURSO DE INFRACCIONES”	14
3.3.7. CONTINUACIÓN DE INFRACCIONES	15
3.3.8. CAUSALIDAD	15
3.3.9. PRESUNCIÓN DE LICITUD	16
3.3.10. CULPABILIDAD	16
3.3.11. NON BIS IN IDEM	17
3.4. ACTIVIDAD DE FISCALIZACIÓN	17
3.5. ADOPCIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS	19
3.6. PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS	20
3.6.1. MEDIDAS CORRECTIVAS Y LA DIFERENCIA CON LA SANCIÓN	20
3.6.2. INTERDEPENDENCIA	21
3.7. DEBIDO PROCEDIMIENTO	22
3.7.1. DEBIDA NOTIFICACIÓN	22
3.7.2. DERECHO A LA CONTRADICCIÓN	22

3.7.3.	ACCESO AL EXPEDIENTE.....	23
3.7.4.	DERECHO A CONTRADECIR ORALMENTE ARGUMENTOS	23
3.7.5.	AUTORIDAD INSTRUCTORA Y SANCIONADORA.....	24
3.7.6.	RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	24
3.8.	SENTENCIA DE EJECUTIVIDAD Y EJECUTORIEDAD.....	25
3.9.	SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO	26
3.10.	TRASCENDENCIA O IMPORTANCIA DEL PROCESO SANCIONADOR EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PÚBLICA.....	26
3.11.	LOS LÍMITES A LA POTESTAD SANCIONADORA.....	27
3.12.	TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA	28
3.12.1.	DE LOS PRINCIPIOS APLICABLES ADICIONADOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	28
3.12.2.	DE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS INMEDIATAS.....	29
4.	ASPECTO PROCEDIMENTAL DE LA POTESTAD SANCIONADORA	29
4.1.	ACTOS ADMINISTRATIVOS DEL PROCEDIMIENTO	29
4.1.1.	PRECEDENTES	29
4.1.2.	ACTO DE INICIACIÓN.....	30
4.1.3.	INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....	30
4.1.4.	DECISIÓN ADMINISTRATIVA.....	30
4.2.	ÓRGANO INSTRUCTOR Y ÓRGANO SANCIONADOR.....	31
4.3.	INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....	32
4.4.	INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....	33
4.5.	RESOLUCIÓN FINAL.....	33
4.6.	PRINCIPIOS DEL DERECHO PENAL Y PRINCIPIOS DEL DERECHO SANCIONADOR.....	33
4.7.	ORALIDAD	34
4.8.	MEDIOS DE PRUEBA	35
4.9.	IMPUGNACIÓN	36
4.10.	EXIMENTES Y ATENUANTES EN EL MARCO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO.....	37
4.11.	ADMINISTRATIVO GENERAL.....	37
4.11.1.	EXIMENTES.....	37
4.11.2.	ATENUANTES	41
4.11.2.1.	RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD	41
4.12.	RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD IMPLICANCIAS	42
4.13.	RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS EN LA APLICACIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS	43
4.14.	MEDIDA CORRECTIVA Y MEDIDA PROVISIONAL CARÁCTER APLICATIVO	44

4.14.1. DOCTRINA SOBRE MEDIDAS CORRECTIVAS	46
4.14.2. DISTINCIÓN CON LA SANCIÓN	47
4.14.3. CARÁCTER GRAVOSO DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS Y PROVISIONALES	47
4.14.4. RESERVA DE LA LEY	49
5. TERMINACIÓN DEL PROCESO	49
CAPITULO II: METODOLOGÍA	53
1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	53
2. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	53
3. TIPO Y NIVEL DE INVESTIGACIÓN	53
4. JUSTIFICACIÓN	53
5. VARIABLES	54
6. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES	54
CAPITULO III: RESULTADOS Y DISCUSIÓN	56
1. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS Y EL PERJUICIO AL ADMINISTRADO	56
2. CONVENCIONALIDAD PARA LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS Y LA PRONTA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.	57
3. LA SUBSANACIÓN VOLUNTARIA DE LA INFRACCIÓN COMO EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y LAS MEDIDAS CORRECTIVAS	58
4. DIFERENCIAS PROCEDIMENTALES ENTRE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS Y LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA	58
5. PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD	59
6. NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	59
CONCLUSIONES	62
RECOMENDACIONES	64
REFERENCIAS	65
ANEXOS	68
ANEXO I ENTREVISTA AL DR. JAMES FERNANDEZ SALGUERO	68
ANEXO II ENTREVISTA AL DR. JORGE LUIS CÁCERES ARCE	72
ANEXO III ENTREVISTA AL DR. JORGE SUMARI BUENDÍA	77
ANEXO IV ENTREVISTA AL DR. JUAN CARLOS REBAZA MERINO	82
ANEXO V ENTREVISTA AL ING. ADOLFO DE CÓRDOBA VÉLEZ	87
PROYECTO DE INVESTIGACIÓN	89

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.

Asimismo, se ha determinado que la razonabilidad y proporcionalidad son dos criterios que permiten aplicar correctamente las facultades sancionadoras del Estado, así como medidas conexas que asegurar el cumplimiento del Estado Constitucional de Derecho, el principio de legalidad y la defensa del orden público

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.

Likewise, it has been determined that reasonableness and proportionality are two criteria that allow the correct application of the sanctioning powers of the State, as well as related measures that ensure compliance with the Constitutional Rule of Law, the principle of legality and the defense of public order.

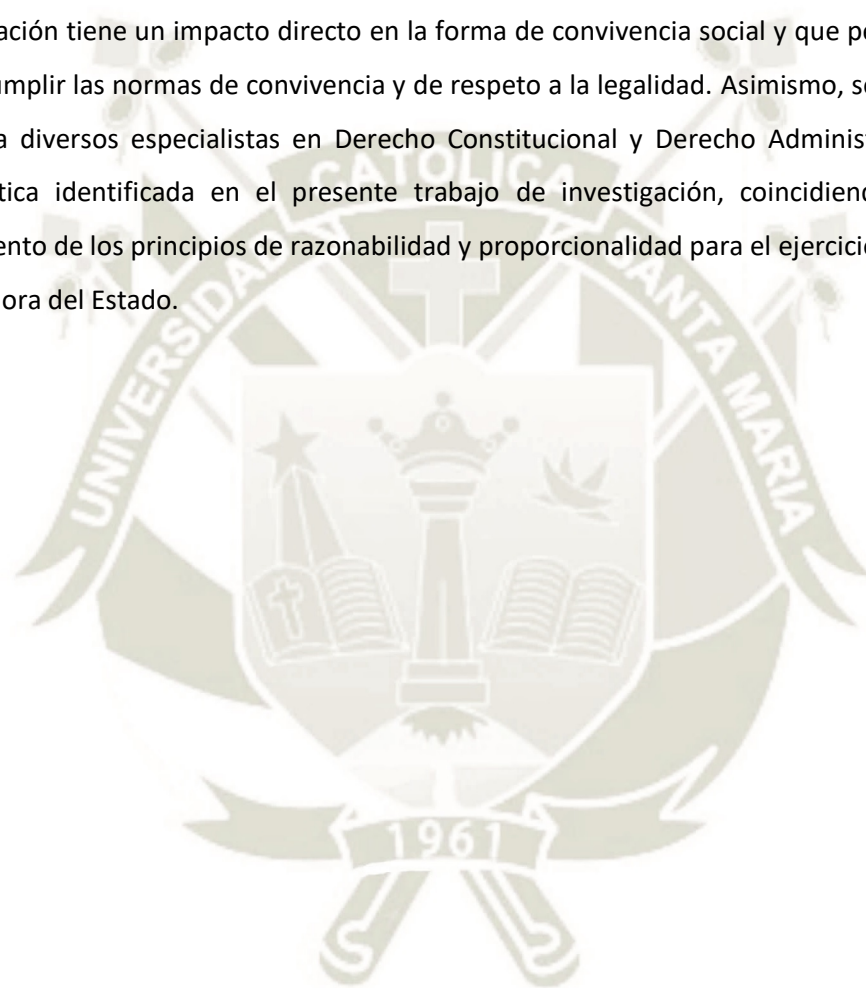
On the other hand, it has been determined that corrective measures are those measures that are dictated at the end of a sanctioning procedure and that can be dictated jointly to the sanctioning administrative process and that have the objective of returning things to the state prior to the commission 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.

INTRODUCCIÓN

La potestad sancionadora del Estado es una facultad que permite la ejecutividad y ejecutoriedad de sus actos, vale decir que sus actos no solo deban ser cumplidos, sino que le otorga las facultades suficientes para ser cumplidos. Nos encontramos entonces ante una facultad que, de no ser debidamente interpretada y aplicada, puede generar perjuicios en los ciudadanos.

Será menester de este trabajo de investigación analizar la facultad sancionadora de la administración pública, así como la sujeción a la Constitución y las leyes; esta facultad de la administración tiene un impacto directo en la forma de convivencia social y que permitirá cumplir y hacer cumplir las normas de convivencia y de respeto a la legalidad. Asimismo, se ha realizado la consulta a diversos especialistas en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo sobre la problemática identificada en el presente trabajo de investigación, coincidiendo todos en el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad para el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado.



HIPÓTESIS

Dado que en el marco de procedimiento administrativo sancionador se pueden dictar medidas correctivas o provisionales que pueden causar perjuicio al ciudadano administrado, es probable que, si hay una pronta terminación por reconocimiento de responsabilidad, se evite el perjuicio al ciudadano administrado.

OBJETIVOS

1. GENERAL

- 1.1. Determinar si el reconocimiento de responsabilidad administrativa evita el perjuicio en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

2. ESPECÍFICOS

- 2.1. Identificar las medidas correctivas en el procedimiento administrativo sancionador.
- 2.2. Identificar las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador.
- 2.3. Identificar las medidas cautelares en el procedimiento administrativo sancionador.
- 2.4. determinar los principios de la potestad sancionadora en el procedimiento administrativo sancionador.
- 2.5. Delimitar la potestad sancionadora en el procedimiento administrativo sancionador.
- 2.6. Reconocer la resolución que pone fin al procedimiento administrativo sancionador.
- 2.7. determinar los eximentes en el procedimiento administrativo sancionador.
- 2.8. Determinar los atenuantes en el procedimiento administrativo sancionador.
- 2.9. Enmarcar las formas de reconocimiento en el procedimiento administrativo sancionador.
- 2.10. Reconocer la responsabilidad de los funcionarios en el procedimiento administrativo sancionador.
- 2.11. Identificar medidas que causen perjuicio en el procedimiento administrativo sancionador.

CAPITULO I: MARCO TEÓRICO

1. MIRADA HISTÓRICA DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

El derecho administrativo tiene como ámbito de aplicación las entidades públicas y aquellas entidades que desarrollan funciones públicas, en ambos casos, encontramos una situación que se asemeja entre ambas, el ejercicio de funciones en nombre del Estado.

Todas las actividades que el Estado desarrolle deben realizarse en aplicación del artículo 1 de la Constitución del Estado, el cual dispone “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado”. Por lo que válidamente podemos señalar que el “interés público” es el eje central de la actividad Estatal, esto se encuentra afirmado de igual forma en la sentencia (Sentencia 2050-2002-AA/TC, 2003) fundamento 18., donde las potestades sancionadoras del Estado se ejercen en armonía del “interés público”.

Sin embargo, nuestra República, no siempre tuvo la organización que actualmente ostenta, es más, en el inicio de la república y durante el periodo de consolidación de esta, la organización pública tenía un paradigma distinto. Como bien señala el profesor Gustavo Zagrebelsky (2011) en su obra el Derecho dúctil, se ha tenido un cambio sobre la percepción de las funciones que el Estado podía desarrollar. Podemos señalar que las corrientes libertarias que venían de Europa tenían una tendencia libertaria, donde las libertades de los ciudadanos se deben garantizar. Evidentemente en Europa antes de la Revolución Francesa, se tenía un modelo absolutista, donde el Rey personificaba al Estado, pero esta concepción del derecho cambia durante la revolución y recaemos en un estado policía, un estado que interviene en las libertades y que resulta intervencionista, sin embargo este modelo policial, cambia con la asunción del estado paternalista, un estado en el que se deforman las funciones públicas, donde la ley se instrumentaliza y donde la abstracción con la que deben contar las normas se pierde, e inclusive se llega a establecer normas que atentan contra las libertades y la dignidad de la persona. Es allí donde surge el “estado constitucional” modelo denominado por el profesor Zagrebelsky, donde las normas tienen que obedecer a un fin superior al estado, y que la idea de “constitución” que la sociedad posea es la representación de los valores constitucionales. El profesor Zagrebelsky hace la analogía que la constitución es como una catedral, donde los ladrillos serán el concepto de constitución que la sociedad posea. Por lo que, de ninguna forma, se podrán violar derechos constitucionales a nivel legal o constitucional pues en el concepto social esta idea es transgresora de los derechos sociales.

En suma, la función pública, así como el derecho público, sirve para satisfacer el “interés social”, y es así como el Estado desarrolla en distintas sentencias, que el obrar del Estado debe satisfacer el interés social, más aún, en materia de procedimiento administrativo sancionador las medidas

correctivas y el objetivo del procedimiento sancionador es el resguardo del bien social de los demás ciudadanos.

ABSTRACCIÓN DE LA NORMA

El profesor (Zagrebelsky, 2011, pág. 29) nos señala que la abstracción de la norma se materializa en el principio de “igualdad ante la ley”, donde las normas jurídicas deben cumplir un rol regulador, sin caer en el vicio de la arbitrariedad de la ley.

Asimismo, de acuerdo con el profesor Víctor (García Toma, 2007), “las norma jurídica es aquella regla de conducta dictada en un tiempo y lugar determinados y que, con vocación de plasmar fines y valores de naturaleza jurídica, señala la obligación de hacer o no hacer”; siendo evidente que las normas jurídicas deben obedecer al principio de igualdad, respetando los fines y valores de naturaleza jurídica y no intereses particulares.

En suma, esta abstracción se materializa en nuestra constitución en el artículo 103, el mismo que señala “Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, perno por la razón de las diferencias de las personas”, una manifiesta precisión sobre la naturaleza abstracta de la normativa jurídica, que atenderá al interés social y no a acentuar diferencias entre los ciudadanos.

1.1. TEORÍA DEL ESTADO

Resulta valido cuestionar la potestad sancionadora del Estado, la misma que tiene incidencia directa en la vida diaria de los ciudadanos a través de las facultades regulatorias, las facultades sancionadoras, las medidas correctivas, entre otras facultades. Por lo que en esta sección del presente trabajo de investigación identificamos dos conceptos importantes para comprender esa facultad del estado: a) el proceso de la vida social y b) El Estado, el poder y el Gobierno.

Siendo el A) proceso de la vida social como aquel momento mediante el cual los pueblos y las culturas asumen conductas válidas y legales, evidentemente podrían existir culturas donde determinado actuar se validó y otro no, sin embargo hay determinadas construcciones sociales que se asumen como legales, traspasando las fronteras de las culturas (García Toma, 2007, pág. 35) y B) El estado, el poder y el gobierno como un objetivo que las culturas ha desarrollado a través del tiempo, donde se atribuye al Estado el deber de resguardar los objetivos sociales, y la capacidad de hacer respetar dichos objetivos a través de la acción de distintos poderes del Estado, siempre aras del “cumplimiento y racionalización de la vida comunitaria” (García Toma, 2007).

2. 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.

2.1. ANTECEDENTES DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL PERUANO

Dentro del marco jurídico constitucional peruano, podemos identificar nuestra organización política como unitaria, representativa y descentralizada (Constitución Política del Perú, 1993); estos conceptos serán brevemente desarrollados a continuación, sin embargo es oportuno señalar que la conjunción de estas características propias de nuestro sistema jurídico, permite que, teniendo una legislación general como es la “Ley del Procedimiento Administrativo General” contemos con legislación específica en determinadas materias, como en materia de la administración en los Gobierno Locales, los organismos reguladores, los gobierno regionales y en general en casi toda la administración pública en sus tres niveles de gobierno y en sus tres poderes.

REPRESENTATIVO

Una característica de nuestra forma de gobierno es la representatividad, entendiendo que, un grupo de ciudadanos DEMOCRÁTICAMENTE electos, ejercen funciones de representación ante los poderes del Estado y entidades de Gobierno, en instancias previamente determinadas. Esto se ve materializado mediante los distintos Órganos de Gobierno y sus colegiados, los que representan a una determina población, y en distintos casos esta representación en colegiado aumenta de acuerdo con la población que representan; a más población, mayor cantidad de representantes. Esta forma de representación la podemos encontrar desde el cuerpo de regidores que integra el Consejo Municipal de una Municipalidad Rural, hasta el Consejo Regional de un Gobierno Regional; pero de lo descrito líneas atrás se describe la representación en torno a los distintos niveles

de Gobierno del Poder Ejecutivo. Sin embargo, el Poder Legislativo, de igual forma se rige a los pilares que señala la Constitución. Por lo que encontramos que nuestro Poder Legislativo, desde 1993 cuenta con 120 congresistas, los mismos que representan en proporcionalidad a los 24 departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. Posteriormente mediante Ley de reforma constitucional N° 29402 la Constitución fue reformada y se adiciono la cantidad de 10 congresistas, siendo estos en total 130, distribuidos de acuerdo con la población que posee cada uno de los territorios que representan (Del Carpio Ugarte, 2020).

DESCENTRALIZADO

Podemos señalar que un elemento fundamental de nuestra democracia es la descentralización, en tanto, no afecta la forma unitaria de nuestro Gobierno, siendo un único país, una única nación con un único poder legislativo, pero que el Estado a través de normas procede a descentralizar funciones del poder ejecutivo. Al respecto es oportuno señalar que el Poder Ejecutivo, se organiza en distintos niveles de Gobierno, siendo el Gobierno Nacional encabezado por el Presidente de la República, quien, por mandato constitucional, personifica a la Nación y representa al Estado, un segundo nivel de Gobierno, los Gobiernos Regionales, dichos gobiernos encuentran sus cimientos en los anteriores departamentos; un tercer nivel de Gobierno, los Gobiernos locales (provinciales y locales propiamente dicho). Al respecto podemos identificar que de forma repetitiva los distintos niveles de gobierno aparentemente ejercen las mismas funciones de administración del ejecutivo, sobre el mismo terreno superficial, sin embargo, ahí radica la importancia de la descentralización, siendo que existen funciones que serán ejecutadas por el gobierno nacional, funciones que integren al país, mientras que los gobiernos regionales desarrollaran funciones que integren a la región en su conjunto, y por ultimo encontramos funciones que el gobierno local desarrollara a fin de integrar a una determinada localidad. Este proceso, de descentralización no es nuevo en nuestro país, pues de acuerdo con lo que nos señala el profesor Jorge Cáceres, fue Manuel Prado -el primer Presidente civil- quien fue un impulsor de la descentralización, planteando la primera reforma presupuestal otorgando mayor presupuesto a los consejos departamentales (Del Carpio Ugarte, 2020).

UNITARIO

En consecución de ideas, encontramos que el estado se organiza de forma unitaria, para ello debemos retroceder nuevamente a los albores de la República, donde, los padres de la independencia debían distinguir la forma de gobierno, recordemos que la corriente

libertadora del sur, liderada por Don José de San Martín que había liberado los países de Argentina y Chile, estableciendo formas de gobierno distintas entre ellos, por un lado encontramos Argentina, un gobierno federal, donde las provincias mantienen autonomía e independencia frente al gobierno federal, sin embargo, encontramos también la forma de gobierno de Chile, donde al igual que en el Perú, se instaura un gobierno unitario. Entendiendo un Gobierno unitario aquel donde el poder es ejercido a través del Jefe de Gobierno y este es aplicado a lo largo del territorio de la República, sin autoridades pertenecientes al Poder Ejecutivo central con capacidad de contradicción.

Entendiendo la organización administrativa del Gobierno a través de los tres poderes y de sus distintos organismos estatales (de acuerdo con el Artículo I del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444), en donde cuentan cada uno de estos con funciones constitucionalmente señaladas, siendo una de estas atribuciones, la facultad sancionadora, una facultad que deberá ser señalada expresamente por una norma de rango legal.

Durante el desarrollo del presente trabajo de investigación podremos identificar las distintas características particulares y las disposiciones legales habilitantes con las que deberán contar.

Asimismo, podemos señalar que de acuerdo a la Constitución Política de 1993 encontramos la función pública, como aquella que es ejercida por todos los funcionarios al servicio de la Nación, acápite que debe ser interpretado en sintonía con el Título IV “De la Estructura del Estado”, es manifiesta la no regulación de los procedimientos administrativos en el cuerpo constitucional, sin embargo, encontramos distintas normas que integran el “bloque de constitucionalidad” que permiten el correcto desempeño de la función pública, y en específico para el presente trabajo de investigación, la potestad sancionadora del estado (Del Carpio Ugarte, 2020).

3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NOCIONES GENERALES

El procedimiento administrativo sancionador, materializa la capacidad del Estado de hacer cumplir las disposiciones que son dictadas, representa un instrumento de protección de la administración frente a actos que pretendan violar la normativa vigente. Asimismo, el procedimiento administrativo sancionador, constituye un conjunto de actuaciones que tienen como objetivo establecer la responsabilidad frente un hecho acontecido, y retornar a la legalidad dicha circunstancia. De igual forma, constituye la capacidad de ejecutar los actos que sean resultado del procedimiento, y que aseguran el cumplimiento de la normativa vigente. De acuerdo con lo señalado por el profesor Juan Carlos Morón, la capacidad sancionadora,

constituye una potestad complementaria a las funciones de administración y dirección, conducentes a procurar el respeto al orden público (Morón Urbina J. C., 2020, pág. 386).

3.1. LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

3.1.1. CONCEPTO DE SANCIÓN

Las conductas jurídicas que son sancionables deben cumplir los requisitos de la tipicidad, es decir que un hecho antes de ser sancionado debe ser prescrito por una normativa así nos lo señala el profesor Argentino Eugenio (Zaffaroni, 2006, pág. 348), siendo este concepto aceptado por casi toda la comunidad jurídica internacional.

Asimismo se establece que la sanción es una suerte de garantía que plantea el estado, a fin de asegurar el cumplimiento de sus disposiciones como lo señala el profesor Víctor (García Toma, 2007, pág. 200), este concepto ha sido desarrollado de forma análoga por otros juristas, como el profesor Jorge Danos, quien nos señala que el Estado a través del Poder Ejecutivo, debe ser capaz de dictar normas y a su vez ejercer las medidas necesarias para su cumplimiento (Danos Ordoñez, Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública, 1995).

En suma, toda actividad ilícita, debe ser sancionada, pero esta sanción, debe asegurar los derechos del sancionable mediante normativa que sea predecible y a su vez debe cumplir el fin de conservar el estado constitucional de derecho mediante las medidas que el Estado puede aplicar.

3.2. POTESTAD SANCIONADORA

Un aspecto fundamental para la iniciación del procedimiento sancionador es la capacidad de iniciar un procedimiento, lo que significa que no todas las entidades lo poseen y más aún esta capacidad debe estar atribuida por norma con rango de Ley, tales como Leyes propiamente dichas, Decretos Legislativos, Ordenanzas Regionales u Ordenanzas Municipales. Esta potestad de sancionar deberá observar principios que la Ley del Procedimiento Administrativo General presupone, y otros que el Tribunal Constitucional ha desarrollado a lo largo de su jurisprudencia.

El profesor Jorge Danos Ordoñez, nos señala que en nuestro país, se ha aceptado con regular naturalidad el hecho que la administración tenga facultades sancionadoras, teniendo en cuenta los límites que se plantean al actuar del Poder Ejecutivo como resultado de la Revolución Francesa, sin embargo, se establece en la doctrina internacional y en específico en España a través de la constitución de 1978, que la administración requiere facultades de sancionar, pero aquellas sanciones “menores”, deben ser resueltas

en la vía administrativa, son sobresaturar al sistema judicial (Danos Ordoñez, 1995). En suma, podemos señalar válidamente que el actuar del Estado a través de los entes administrativos, debe encontrarse expresamente señalado por norma de rango legal, bajo sanción de no encontrarse facultado, y además esta potestad, deberá ejercerse dentro de los parámetros que plantea el estado constitucional de derecho.

3.3. PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA Y LAS MEDIDAS CORRECTIVAS

Se tiene la noción que los principios del derecho administrativo nacen del traslado de los principios de derecho penal (Sentencia 2050-2002-AA/TC, 2003) y, es correcto asumir que se existen similitudes entre las dos ramas de derecho mencionadas, la razón de ello nace por una búsqueda del respeto de derechos y del debido procedimiento, al respecto el profesor Juan Carlos Morón Urbina señala que los principios de la potestad sancionadora parten de una base en común: “la seguridad jurídica y los derechos fundamentales de los administrados” (Morón Urbina J. C., 2020, pág. 398).

Cuando se habla de principios de la potestad sancionadora, se refiere; en específico, al artículo N°230 de la Ley 27444, donde se desarrollan los 11 principios específicos aplicables al procedimiento sancionador administrativo.

3.3.1. LEGALIDAD:

Legalidad: Solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán la privación de la libertad. (Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, 2001)

Legalidad, se puede definir como el principio que constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio recto en el ejercicio de poder punitivo en un Estado Constitucional de Derecho. “La Constitución consagra dicho principio en su artículo 2°, inciso 24, literal d), con el siguiente tenor: Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley” (2192-2004-AA/TC, 2004).

La sentencia previamente mencionada, interpreta de manera contundente la intención que tuvo el legislador al momento de establecer una prohibición o

delimitación para la aplicación de una sanción por parte de la administración pública, excluyendo de manera tajante cualquier tipo de retribución que implique el privar de la libertad al administrado.

Es decir, el principio de legalidad constituye un parámetro (límites), que se le dan al legislador administrativo para ejercer su función sancionadora, esto sin quitarle la capacidad de juicio (determinación de la pena pecuniaria a ser aplicable, por ejemplo).

3.3.2. DEBIDO PROCEDIMIENTO

Debido procedimiento. - Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso. (Decreto Supremo 004-2019-JUS, 2019).

Respecto al principio del debido procedimiento, debemos mencionar que el artículo N°8 de la Convención Americana de Derechos Humanos desarrolla las garantías judiciales, en la sentencia Tribunal Constitucional Vs. Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2021), se analiza que su aplicación es el conjunto de requisitos que deben cumplirse en las instancias procesales, garantizando la adecuada defensa de los actos por parte del estado y previniendo la incorrecta afectación de derechos. Es por lo mencionado previamente que podemos decir que, el debido procedimiento consiste en parte de una serie de requisitos que se deben cumplir de forma mínima, a fin de cumplir con garantías indispensables a favor de administrado.

3.3.3. RAZONABILIDAD

El principio de razonabilidad se puede entender; de manera básica, como un tipo de control y protección al infractor, a fin de buscar una sanción racional y proporcional. Dentro de este artículo se señalan criterios para su graduación:

- 3.3.3.1. El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción; es decir lo que el infractor ha llegado a percibir (o en su defecto lo hubiera hecho), por la comisión del ilícito, este criterio se puede explicar de manera simple: Si el beneficio que obtiene el infractor es mayor a la sanción a aplicar esto será un incentivo para seguir cometiendo dicha infracción.
- 3.3.3.2. La probabilidad de la detección de la infracción; en caso de la probabilidad de detección se puede explicar de manera más práctica con un ejemplo, si la probabilidad de detección es de 1% esto significa que, de cien veces que se

comete el ilícito habrá una consecuencia una vez, teniendo así un incentivo para seguir cometiendo el mismo acto.

- 3.3.3.3. La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido; en el caso específico de la razonabilidad este se puede explicar como el daño, lesión, efectos, que tiene este ilícito frente al mercado o persona.
- 3.3.3.4. Perjuicio económico causado; es decir el gasto directo en el que haya incurrido la administración para aprender y sancionar al infractor.
- 3.3.3.5. La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción; a diferencia del código penal, en la administración pública se requiere que la infracción reincidente sea la misma, pero se desprende el mismo efecto; es decir, hacer que la retribución ante el ilícito sea legalmente más severa.
- 3.3.3.6. Las circunstancias de la comisión de la infracción; este es el criterio por el cual se faculta a la administración pública a realizar una valoración de la conducta infractora y tomar en cuenta comportamientos eximentes o atenuantes de responsabilidad.
- 3.3.3.7. Existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor; es decir el dolo o predeterminación a cometer el ilícito por parte del administrado y cómo lo considera la administración a la hora de imponer la sanción aplicable.

Teniendo en cuenta este tipo de criterios, es donde se puede realizar una prueba de razonabilidad a fin de no excederse en la punición e imponer una sanción razonable a la infracción cometida.

3.3.4. TIPICIDAD

Este principio va acorde con el artículo 2, literal 24 de la Constitución Política del Perú: “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley”. Este principio exige el cumplimiento de dos aspectos: A) Que la conducta sancionable se encuentre contenida en una ley de manera expresa y; La no admisión de una interpretación extensiva o analogía con respecto a la conducta infractora.

3.3.5. IRRETROACTIVIDAD

En este principio la ley nos menciona: Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

Es claro que, la excepción que plantea la norma en cuanto a su aplicación se basa explícitamente en hecho que la norma posterior se más benigna.

Cabe mencionar que a fin de que se aplique u opere la retroactividad benigna, los procesos administrativos sancionadores no deben tener la condición de firmes o haber quedado consentidos (en la etapa administrativa). Es fácilmente explicado mediante un ejemplo, en el cual un administrado comete una infracción “x”, que al momento de cometida es sancionada con la sanción “a”; sin embargo, al momento de llevarse a cabo el proceso administrativo sancionador, la infracción “x” deja de ser considerada como una infracción mediante una nueva ley (es decir, la sanción “a” previamente perseguida ya no existe; por ende, aunque se encuentre en curso el procedimiento administrativo la nueva ley es más benigna para el administrado (ya no es una infracción) y se puede aplicar la nueva ley favorable.

3.3.6. “CONCURSO DE INFRACCIONES”

Concurso de infracciones – Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes. (Decreto Supremo 004-2019-JUS, 2019)

Es decir; se regula que, si una conducta ilícita puede estar contenida dentro de más de un supuesto tipificado por la ley, se sancionará con el de mayor gravedad, esto es explicable de manera sencilla con un ejemplo: Un bar que funciona con una licencia de funcionamiento de restaurante (donde está prohibida la venta de bebidas alcohólicas), esta infracción puede estar contenida dentro:

INFRACCIÓN	GRAVEDAD	% UIT
Tener en funcionamiento un local sin tener licencia de funcionamiento	L	1 UIT
Por vender o comercializar bebidas alcohólicas sin contar con licencia de apertura de establecimiento, licencia revocada o de forma oculta	G	2 UIT
Por expender bebidas alcohólicas en establecimientos en los que esté prohibida su comercialización y/o consumo.	L	1 UIT

Cuadro elaborado por el autor del trabajo de investigación, basado en la Ordenanza Municipal N° 487-MDCC de la Municipalidad Distrital de Cerro Colorado.

Como se puede observar, la infracción previamente descrita puede estar tipificada dentro de tres tipos diferentes de conductas ilícitas, por ende, aplicando el principio de concurso de infracciones se aplicará la sanción prevista para la de mayor gravedad; es decir, en el presente caso “Por vender o comercializar bebidas alcohólicas sin contar con licencia de apertura de establecimiento, licencia revocada o de forma oculta”.

3.3.7. CONTINUACIÓN DE INFRACCIONES

Podemos definir una continuación de infracciones como “El mantenimiento de una situación ilícita en tanto no sea alterada mediante una conducta contraria por parte del autor de la infracción” definición propuesta por Daniel Maljar citado por (Morón Urbina J. , Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana, 2005), o también se puede definir como “la realización de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos” definición propuesta por Alejandro Nieto citado por (Morón Urbina J. , Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana, 2005). Fuera de la definición de una continuación de infracciones, se requieren supuestos a fin de que se pueda esclarecer en qué momentos es aplicable este principio, los cuales están contenidos en la ley y son:

- 3.3.7.1. No procede la aplicación del presente principio si se encuentra en trámite un recurso administrativo contra el acto administrativo que impuso la última sanción administrativa.
- 3.3.7.2. Cuando el acto administrativo no hubiera recaído en acto administrativo firme.
- 3.3.7.3. Cuando la conducta por la cual se impuso la sanción administrativa original ya no tenga carácter de infracción por un cambio en el ordenamiento jurídico, esto sin perjuicio de la aplicación del principio de irretroactividad.

3.3.8. CAUSALIDAD

En base a este principio, la sanción aplicable; en base a la conducta infractora, debe recaer contra el administrado que la comete. Lo mencionado previamente se puede entender cómo; por ejemplo, la imposibilidad de sancionar a un trabajador por laborar en una fábrica que no tiene licencia de funcionamiento, pero sí tener la posibilidad de sancionar a los dueños de dicha fábrica por tenerla en funcionamiento sin proceder acorde a norma.

3.3.9. PRESUNCIÓN DE LICITUD

Se presume que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no se cuente con evidencia en contrario; básicamente, este principio se puede comparar con el artículo 8.2 de la Convención Americana de Derechos humanos “Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”.

Estando a lo resuelto en el precedente del Tribunal Constitucional (02192-2004-AA/TC), donde se precisa que “al ser el propio investigado administrativamente quien demuestre su inocencia se había quebrantado el principio de inocencia” (2192-2004-AA/TC, 2004). Mediante este principio, se materializa la necesidad de tener evidencias sólidas al momento de realizar un procedimiento administrativo sancionador y acorde con Juan Carlos Morón Urbina, se adquieren atributos a ser respetado:

- 3.3.9.1. Que la sanción se de en virtud de pruebas que generen convicción sobre la responsabilidad y que las mismas hayan sido obtenidas de mera legal (Morón Urbina J. C., 2020, pág. 449).
- 3.3.9.2. Que la carga probatoria sobre inocencia no recaiga sobre el administrado; de lo contrario, corresponde a la administración pública identificar y recabar las pruebas necesarias (Morón Urbina J. C., 2020, pág. 450).
- 3.3.9.3. Al estar protegido (el administrado) por un principio de presunción de inocencia, también tiene derecho a ser tratado como tal durante el procedimiento sancionador, respetando derechos subjetivos, el honor, buena reputación, dignidad, etc (Morón Urbina J. C., 2020, pág. 451).
- 3.3.9.4. A ser absueltos en caso la evidencia recabada por la administración sea insuficiente o cause una duda razonable sobre la responsabilidad (Morón Urbina J. C., 2020, pág. 451).

3.3.10. CULPABILIDAD

Se hace referencia a la exigencia de una responsabilidad de tipo subjetiva, es decir el administrado solo puede ser responsable por hechos o actos atribuidos a sí mismo, nunca de terceros. Debemos señalar que la culpabilidad es un juicio de valor respecto de la conducta cometida. Como consecuencia de lo previamente mencionado, no puede sancionarse un daño que no se haya producido como la consecuencia del actuar (o en su defecto de la omisión) de un administrado; es decir, se tiene que configurar mediante exteriorización un hecho infractor a fin de

que pueda ser aplicable la sanción. Por último, el principio de culpabilidad exige que la acción u omisión sea atribuible al sujeto infractor a título de dolo o culpa, esto es, la necesidad de establecer la responsabilidad subjetiva del autor (Morón Urbina J. C., 2020, pág. 456).

3.3.11. NON BIS IN IDEM

Para definirlo de una forma simple y acorde con el ordenamiento jurídico del Perú, debemos referirnos al expediente N°02704-2012-PHC/TC, dentro de las consideraciones; en concreto en el punto 3.3, se define: “ El *ne bis in ídem* es un principio que informa la potestad sancionadora del Estado, el cual impide –en su formulación material- que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento” (2704-2012-PHC/TC, 2012). Lo explicado previamente con el fin de prevenir escenarios posibles, como pueden ser los siguientes: A) Acumulación de procesos en la entidad que ya ha procesado al administrado (por ejemplo, evitar que una entidad estatal trate de procesar por segunda vez, por la misma infracción a un administrado considerando que su primer proceso fue indulgente). B) Acumular procesos (por ejemplo, sanciones por parte de dos entidades estatales de diferentes niveles por la misma infracción).

3.4. ACTIVIDAD DE FISCALIZACIÓN

Debemos dejar en claro que la actividad de fiscalización no inicia el procedimiento sancionador, este último se iniciara con el acto administrativo que decida iniciar el procedimiento y que cumpla con lo señalado en el artículo 255 y numeral 3 de la artículo 254 de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Teniendo claro lo señalado en el párrafo anterior, es oportuno señalar algunas precisiones respecto a la actividad de fiscalización, en tanto será aquí, donde la administración puede determinar si se está cometiendo una infracción y cuál es la envergadura de la comisión de la infracción.

La actividad de fiscalización es la potestad de la administración para requerir información respecto de una determinación situación, dentro del marco del TUO de la 27444, encontramos la actividad fiscalizadora y sus implicancias en todas las entidades que poseen capacidad sancionadora, vale decir que son condiciones básicas que se deberán cumplir, más aún, la normativa específica de cada institución no puede ir en desmedro de lo dispuesto por esta normativa específica.

El profesor español Fernández Ramos citado por (Morón Urbina J. C., 2020, pág. 312), nos señala 8 elementos propios de la actividad de fiscalización, a) carácter unilateral, b) carácter externo, c) carácter restrictivo, d) carácter técnico, e) carácter inmediato, f) carácter singular y transitorio, g) carácter reglado, h) carácter instrumental. Todas estas características, describen una serie de facultades como: esa facultad que no requiere de concertación entre el administrado y la administración, aquella que demuestra que la fiscalización es de aplicación a terceros, y que importara restringir la libertad de los administrados, así como utilizar medios técnicos para determinar la responsabilidad administrativa, requerirá la actividad de fiscalización de una cercanía entre el objeto fiscalizado y sus implicaciones, la actividad de fiscalización, no podrá exceder nunca de las materias para las cuales se encuentra expresamente facultada, es decir su competencia es restrictiva, asimismo deberá ser una actividad limitada temporalmente sin afectar la libertad personal, donde toda actividad de fiscalización deberá estar enfocada a asegurar el cumplimiento de la normativa vigente y por último deberá ser un instrumento para hacer prevalecer el estado constitucional de derecho.

En palabras del profesor Jorge Danos Ordoñez, la actividad de fiscalización precede al inicio de un procedimiento administrativo sancionador, razón por la cual, el organismo encargado de la fiscalización verificó el incumplimiento de la normatividad vigente y recomienda el inicio de un procedimiento (Danos Ordoñez, La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú, 2019).

CONCLUSIÓN DE LA FISCALIZACIÓN

Como hemos podido observar, la actividad de fiscalización no constituye parte del procedimiento administrativo sancionador, sin embargo, constituye un acto previo, que permite la identificación de conductas típicas que constituyan infracciones. La tipicidad será materia de precisión teórica, posteriormente en el presente trabajo de investigación. La actividad de fiscalización, de acuerdo al artículo 245 del TUO de la Ley 27444, deberá concluir con las indicaciones allí señaladas: en primer lugar y de ser el caso, se podrá concluir con la aprobación del acto de fiscalización, en segundo lugar se podrá concluir con la recomendación de mejoras (sin caer en la comisión de infracciones), en tercer lugar se podrá advertir de la existencia de incumplimientos que no ameritan el inicio de responsabilidades administrativas, en cuarto lugar la recomendación de inicio de procedimiento con el fin de determinar responsabilidades administrativas, en quinto lugar la adopción de medidas correctivas.

Podemos apreciar entonces que la actividad de fiscalización recomienda mejoras, recomienda inicio de procedimiento sancionador y por último aplica medidas correctivas, estas últimas serán desarrolladas a continuación.

3.5. 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 gobierno 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.

3.6. 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.

3.6.1. 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.

Como es posible apreciar, las sanciones tienen una naturaleza distinta a la medida correctiva, podemos señalar válidamente que: las medias correctivas no buscan establecer una responsabilidad personalísima, sino que buscan evitar la continuación de una situación ilegal, y tiene una subsistencia independiente a la sanción que se establezca.

3.6.2. INTERDEPENDENCIA

Una acotación adicional realiza por el profesor Morón Urbina, es la relación de dependencia entre ambos actos, es decir si será necesaria la existencia de un procedimiento sancionador para dictarse una medida correctiva, al respecto el profesor nos señala que de acuerdo al artículo 241 del TUO de la Ley 27444 la medida correctiva es compatible con el dictado de sanciones, es decir aplicando la lógica inversa o “contrario sensu”, la no imposición de sanciones no es incompatible con la medida correctiva, todo ello en tanto que la sanción pretende un beneficio para la entidad sancionadora, mientras la media correctiva pretende evitar la continuación de actos ilícitos. Y por lo descrito en líneas previas, podrán dictarse las

medidas correctivas, antes de que se haya determinado un responsable del actuar ilícito.

3.7. DEBIDO PROCEDIMIENTO

3.7.1. DEBIDA NOTIFICACIÓN

Dentro de la importancia de la notificación debemos remitirnos a lo señalado por la Ley del Procedimiento Administrativo, donde se señala que el acto administrativo será eficaz desde el momento en el que el mismo sea notificado, pero nos hace una aclaración bastante importante, señalando que dicha notificación debe realizarse de manera legal, se genera la duda con respecto a qué nos referimos con una notificación realizada de manera legal, el TUO de la Ley 27444 nos aclara esta interrogante, esta aclaración se encuentra contenida en el artículo 24 del mencionado TUO, para que una notificación sea legal deberá cumplir con lo expresamente señalado en la normativa. Asimismo, cabe precisar que, una vez se han cumplido con los requisitos previamente mencionados, la notificación es válida y comienzan a correr plazos para presentar los recursos considerados por ley (de ser el caso).

3.7.2. DERECHO A LA CONTRADICCIÓN

Lo referente a la contradicción administrativa se encuentra contenida en el artículo 109 de la Ley 27444:

“Artículo 109.- Facultad de contradicción administrativa

109.1 Frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa en la forma prevista en esta Ley, para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos.

109.2 Para que el interés pueda justificar la titularidad del administrado, debe ser legítimo, personal, actual y probado. El interés puede ser material o moral.

109.3 La recepción o atención de una contradicción no puede ser condicionada al previo cumplimiento del acto respectivo.” (Decreto Supremo 004-2019-JUS, 2019)

Pero cabe precisar que el Tribunal Constitucional ha resuelto “el derecho constitucional de petición también se ha visto afectado en su dimensión de contradicción del acto administrativo. Ello porque se ha impuesto al recurrente una condición para el ejercicio de tal derecho, impidiéndosele la presentación de su escrito para oponerse al acto administrativo que consideraba contrario a sus derechos” (3741-2004-AA/TC, 2004), es decir que, el derecho contenido en el

artículo 109 de la ley 27444 va de la mano con el derecho constitucional de petición, siendo que el impedirlo supondría una violación directa a la Constitución. Al respecto de los actos administrativos que se pueden dar contra una resolución pueden ser de reconsideración, apelación y en casos excepcionales (permitido por ley o por un decreto legislativo de manera expresa) se podrá interponer recursos de revisión.

3.7.3. ACCESO AL EXPEDIENTE

Contenido en el capítulo VI del TUO de la Ley 27444, en concreto en el artículo N°171, el acceso al expediente es garantizado para el administrado, sus representantes o su abogado, se hacen precisiones concretas para garantizar el acceso al expediente, tales como, acceso a los documentos, antecedentes, estudios, informes y dictámenes que se encuentren contenidos, derecho a recabar copias; previo pago del derecho de las mismas y obtener certificados con respecto al estado del expediente, además se hace la precisión en la cual no es necesario que medie documento alguno de la solicitud, o realizarlo por medio del procedimiento de transparencia, siendo suficiente un pedido verbal para conceder acceso inmediato al expediente, sin embargo, en el mencionado artículo también se determinan excepciones o límites con respecto al acceso al expediente, siendo estos aquellos que: “puedan afectar su derecho a intimidad personal o familiar y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional [...] adicionalmente se exceptúan las materias protegidas por el secreto bancario, tributario, comercial e industrial” (Decreto Supremo 004-2019-JUS, 2019).

3.7.4. DERECHO A CONTRADECIR ORALMENTE ARGUMENTOS

La oralidad como tal no se encuentra explícitamente contenida en la ley 27444 o el TUO de la misma, sin embargo, podemos referirnos en principio del debido procedimiento administrativo, donde la norma estipula dentro de los derechos de los administrados: “a exponer argumentos y presentar alegatos complementarios [...] a solicitar el uso de la palabra” como una base para explicar la procedencia al momento de solicitar una audiencia oral, a fin de realizar la exposición de argumentos y alegatos, esto ante la autoridad que tenga competencia para resolver al respecto del proceso administrativo.

En palabras del profesor Juan Carlos Morón Urbina este derecho no es absoluto, sino que la autoridad administrativa deberá analizar la procedencia de dicho pedido

y de ser el caso acceder a la petición de oralidad (Morón Urbina J. , Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General TOMO I, 2020, pág. 89).

3.7.5. AUTORIDAD INSTRUCTORA Y SANCIONADORA

Con doble instancia nos referimos a lo contenido en el TUO de la Ley 27444, en concreto a lo referido al debido procedimiento (dentro de los principios de la potestad sancionadora administrativa), siendo que, para garantizar el debido procedimiento se necesita establecer la diferencia entre la fase instructora y la sancionadora, siendo competencia de autoridades diferentes. La fase instructora propiamente dicha está encargada de la fiscalización (es decir la verificación de la comisión de la infracción mediante una verificación y levantamiento de un acta de intervención), resolución de inicio del procedimiento sancionador (donde debe contener los requisitos estipulados por ley a fin de dar inicio al procedimiento administrativo sancionador, notificando de manera legal al administrado con la finalidad de ejercer su derecho a la contradicción) y el informe técnico (que toma en cuenta los descargos realizados por el administrado y recomienda un accionar con respecto al procedimiento sancionador en curso), este informe técnico deriva el expediente a un superior a fin que cumpla con la fase sancionadora del proceso (es decir emitir la resolución que impone la multa o archiva el proceso).

3.7.6. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Se encuentran contenidos en el capítulo II “Recursos administrativos” de la ley 27444, cabe resaltar que se fijan nociones generales al respecto de los recursos administrativos, tenemos, por ejemplo, el plazo para presentación de los mismos, siendo el plazo de 15 días de manera perentoria y un plazo de 30 días para que la administración resuelva los recursos presentados, además, la presentación de los recursos contenidos en el presente capítulo no suspenden la ejecución del acto que se está impugnando, salvo que una ley así lo dicte, que la reparación que se (pudiera) dar como consecuencia de la aplicación de dicho acto sea imposible o difícil o la existencia de un vicio trascendente, en los casos mencionados previamente la ejecución serpa suspendida por petición de la parte o de oficio y se dará durante la duración del trámite del recurso presentado. La ley, contempla tres recursos:

- 3.7.6.1.** Recurso de Reconsideración; la norma es clara con respecto a la procedencia del recurso de reconsideración frente a un acto administrativo, en

primer lugar, se presenta ante la misma instancia que conoció el caso, es decir, no lo resuelve un superior jerárquico. Su principal cimiento es el hecho de que presentar una prueba nueva, en teoría, cambiaría la decisión emitida por la administración. Tenemos, por ejemplo, una sanción por no contar con licencia de construcción, donde la gerencia competente ha impuesto una multa al administrado realizando la construcción, el administrado puede presentar la licencia de construcción (una prueba nueva) mediante el recurso de reconsideración, solicitando una revisión de la sanción, dicha reconsideración será resuelta por la instancia que conoció el caso (la misma gerencia) y basará la decisión en la prueba nueva presentada por el administrado. La ley, además, considera actos emitidos por la administración en caso de instancias únicas, en cuyo caso la no presentación de este recurso no impide presentar un recurso de apelación.

3.7.6.2. Recurso de Apelación; en caso de apelaciones se tiene una fundamentación totalmente diferente a la del recurso previamente explicado, para empezar, la instancia competente para resolverla es el superior jerárquico. No se necesitan pruebas nuevas para sustentar el pedido, solamente una interpretación diferente de las pruebas que se han presentado o cuando la controversia se base en la forma cómo se han aplicado las normas.

3.8. SENTENCIA DE EJECUTIVIDAD Y EJECUTORIEDAD

Debemos analizar lo dispuesto en la sentencia recaída en el expediente N° 0015-2005-PI/TC, en los fundamentos N° 044 y 045 se precisan los elementos jurídicos de la ejecutividad y ejecutoriedad.

EJECUTIVIDAD: Siendo que “la ejecutividad del acto administrativo está referida al atributo de eficacia, obligatoriedad y exigibilidad, así como al deber de cumplimiento” (Sentencia N° 015-2015-AI/TC, 2006).

EJECUTORIEDAD: siendo que la ejecutoriedad es una “consecuencia del acto administrativo, teniendo origen en el numeral 1 del artículo 118 de la Constitución del estado quien impone la obligación de cumplir y hacer cumplir la ley (...)” (Sentencia N° 015-2015-AI/TC, 2006).

Al respecto es fundamental establecer la diferencia y aproximaciones entre ambos conceptos, pues podremos así reconocer a nivel constitucional, la obligación con la que cuenta la administración de dictar normas de acuerdo con sus competencias, y más importante aún de hacer cumplir dichas normas, pues sino el concepto de autoridad se vería gravemente transgredido. Más aún si la capacidad de la administración de hacer respetar el estado constitucional de derecho se ve demorada por la incapacidad de cumplir y hacer cumplir sus disposiciones recaídas en sanciones o medidas correctivas, debiendo recurrir otra entidad que asegure la eficacia de sus actos. Es por ello por lo que entendemos como la ejecutividad aquella capacidad con la que cuenta la administración de imponer sanciones mediante actos que reúnan los requisitos del acto administrativo contenidas en el artículo 3 del TUO de la Ley 27444. Y la ejecutividad, como la capacidad con la que cuenta la administración, de hacer cumplir los actos que ella emane.

3.9. SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO

Dentro del TUO de la Ley 27444 encontramos la denominación de los sujetos que participan en los distintos procedimientos administrativos, siendo que la administración es denominada “autoridad administrativa” y los partícipes de la administración serán denominados “administrados”, el artículo 61 del TUO de la Ley 27444 señala expresamente que las entidades al someterse a un procedimiento administrativo, les serán aplicables las normas comunes y asumen la calidad de administrados.

3.10. TRASCENDENCIA O IMPORTANCIA DEL PROCESO SANCIONADOR EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

El procedimiento administrativo sancionador, como hemos podido señalar previamente, ha sido aceptado de forma pacífica dentro del ordenamiento jurídico y la vida social (Danos Ordoñez, Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública, 1995). El tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia, establece precisiones acerca de los principios que han de aplicar en materia del procedimiento sancionador como por ejemplo la sentencia recaída en el expediente 2192-2004-AA /TC, así como la sentencia recaída en el expediente N° 03951-2007-PA/TC que precisa la facultad de aplicar medidas correctivas antes de la determinación de la responsabilidad administrativa es legal y se encuentra debidamente facultada por la ley Orgánica De Municipalidades.

Por lo que, a pesar que la facultad de sancionar administrativamente haya sido reconocida expresamente en la Constitución, esta facultad ha sido interpretada como una ley de desarrollo constitucional materializada en la Ley 27444, siendo esta potestad, para el Poder

Ejecutivo, una facultad de materializar la capacidad de ordenar y regular materias en materias de su competencia, pero también contara con la capacidad de hacer cumplir sus dictados a través de los procedimientos administrativos sancionadores.

En suma, nos encontramos frente a una capacidad debidamente regulada en la Ley 27444 y sus modificatorias, potestad que deberá aplicarse en sintonía con los principios señalados en dicho cuerpo legal, y los principios que se precisan mediante pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

3.11. LOS LÍMITES A LA POTESTAD SANCIONADORA

Debemos entender los límites de la potestad sancionadora desde dos vertientes, la primera de parte del legislador, donde se debe ejercer la potestad legislativa sin transgredir o desnaturalizar la normativa peruana vigente y, desde otro punto de vista, estos límites pueden ser analizados desde la óptica de cómo es que se aplican para la administración pública al momento de ejercer la facultad sancionadora. Estos límites tienen su razón en los principios de la potestad sancionadora, en concreto en los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

LA PROPORCIONALIDAD Y LOS LÍMITES A LA POTESTAD SANCIONADORA

La proporcionalidad se basa en la forma idónea de aplicación del principio administrativo sancionador, así como legitimar las medidas adoptadas por la administración al momento de ejercer sus facultades, es decir si las medidas adoptadas han sido apropiadas a la infracción cometida. “El medio es apropiado, cuando por su naturaleza favorece el resultado deseado; es necesario cuando el legislador no tiene la posibilidad de elegir otro medio así de eficaz, pero que no conlleve un daño al derecho fundamental o que signifique un daño menor” (Coviello, 2011).

PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y LOS LÍMITES A LA POTESTAD

La razonabilidad está íntimamente ligada con la proporcionalidad, de acuerdo con los criterios de graduación contenidos en el principio de razonabilidad (beneficio ilícito resultante, probabilidad de detección de la infracción, gravedad de daño al interés público, perjuicio económico causado, reincidencia, circunstancias de la comisión de la infracción y la existencia o no de intencionalidad) son una base para graduar la punición. Al respecto de los límites a la potestad sancionadora se exige que dicha potestad se dé dentro de los límites de su facultad, que tenga coherencia

con respecto a los medios que se va a aplicar y el fin que se está protegiendo y que la medida a aplicar esté ligada con la necesidad de satisfacer el interés público protegido.

El Tribunal Constitucional, se ha pronunciado ampliamente con respecto a la aplicación de la razonabilidad al momento de ejercer la facultad administrativa sancionadora del estado, en concreto nos referimos a la razonabilidad para garantizar un debido procedimiento “el derecho al debido proceso comprende, a su vez, un haz de derechos que forman parte de su estándar mínimo. Entre estos derechos constitucionales, especial relevancia para el presente caso adquieren los derechos de razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad y motivación de las resoluciones” (090-2004-AA/TC, 2004). Es decir que los límites impuestos a la administración con respecto a su facultad sancionadora garantizan el cumplimiento del debido procedimiento.

3.12. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA

El máximo intérprete de la Constitución, El tribunal Constitucional, ha establecido dos aspectos que consideramos relevantes para la administración de justicia administrativa: los principios básicos que se deben aplicar en el marco de un procedimiento administrativo, así como la validez de las medidas correctivas en el marco de la función pública.

3.12.1. DE LOS PRINCIPIOS APLICABLES ADICIONADOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Ley 27444 establece principios de la potestad administrativa sancionadora, sin embargo, en la sentencia de autos encontramos el siguiente argumento:

Sobre el particular, es necesario precisar que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador, el cual incluye, naturalmente, al ejercicio de potestades disciplinarias en el ámbito castrense. Una de esas garantías es, sin lugar a duda, que las faltas y sanciones de orden disciplinario deban estar previamente tipificadas y señaladas en la ley (Sentencia 2050-2002-AA/TC, 2003, pág. Fundamento 8).

A fin de comprender el párrafo precedente, debemos hacer mención resumida de un aspecto que es materia de estudio del derecho penal: la teoría del delito. Este concepto nos permitirá comprender que de forma adicional a los principios que regulan la potestad sancionadora, se aplica la tipicidad, culpabilidad y antijuridicidad, por lo que es válido señalar que los principios que rigen el derecho penal son de aplicación al procedimiento administrativo sancionador. Posteriormente desarrollaremos la teoría del delito y su importancia en el procedimiento administrativo sancionador.

3.12.2. DE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS INMEDIATAS

Al respecto el Tribunal Constitucional ha señalado que la aplicación de medias de “policía”, como también son conocidas las medidas correctivas, son una facultad con la que cuenta la administración, siempre y cuando se apliquen los criterios de proporcionalidad y razonabilidad. Por lo que en un caso en concreto, en el cual una municipalidad distrital decide clausurar una estación de servicios que no contaba con licencia de funcionamiento; por lo que el tribunal precisa que no se viola el principio del debido procedimiento al aplicar la medida “inmediata” pues esta no tiene un carácter sancionador, sino un carácter de protección, que solo puede ser motivado por la seguridad pública, siempre y cuando se trate de una actividad al margen de la Ley (Sentencia 03951-2007-AA, 2008, pág. Fundamento 17 y 18).

Es evidente el sentido de la motivación de esta sentencia, donde se permite a la administración ejercitar facultades otorgadas mediante una norma de rango legal, con el propósito de la seguridad pública y el control de actividades al margen de la ley.

4. ASPECTO PROCEDIMENTAL DE LA POTESTAD SANCIONADORA

4.1. ACTOS ADMINISTRATIVOS DEL PROCEDIMIENTO

El procedimiento sancionador, como todo procedimiento administrativo, está conformado por actos administrativos, mediante los cuales se llegará a resolver si el administrado es o no responsable de la sanción administrativa. Estos actos se encuentran regulados en el artículo 255 del TUO de la Ley 27444.

4.1.1. PRECEDENTES

Todo procedimiento administrativo sancionador deberá ser instruido de oficio, vale decir que la administración podrá recibir las denuncias por presuntas infracciones a

la normativa, pero la acción de instrucción y sanción será exclusiva y excluyente potestad de la entidad facultada expresamente por norma con Rango Legal.

La entidad facultada para sancionar tiene la potestad de iniciar actividades previas al inicio del procedimiento sancionador las cuales deberán concluir si es procedente el inicio de procedimiento o si se debe archivar, toda acción deberá ser debidamente motivada y comunicada al superior jerárquico (Morón Urbina J. C., 2020, pág. 504).

4.1.2. ACTO DE INICIACIÓN

Luego de las actividades previas de diligencia se decidirá por parte de la administración el inicio del procedimiento administrativo, mediante la “notificación de cargo”, este acto deberá contener 1) hechos imputados, 2) calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que pueden aplicarse, 3) la autoridad competente para imponer la sanción y 4) norma que atribuye la facultad sancionadora.

Al respecto debemos mencionar en virtud del respeto del principio de “debido procedimiento”, se plantean requisitos que le permitirán al administrado ejercer correctamente su derecho de contradicción y defensa. En tanto la administración deberá informar al administrado sobre los hechos materia de investigación y sobre todo que estos hechos sean ajustados a derecho. Asimismo, se le debe otorgar a los administrados cinco días hábiles para poder ejercer su derecho de oposición.

4.1.3. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

De acuerdo al numeral 4 artículo 255 la instrucción del procedimiento se encuentra a cargo del “órgano instructor”, quien en aplicación del derecho de contradicción y debido procedimiento motivara adecuadamente su opinión sobre la comisión de la infracción o la exoneración de responsabilidad, esta acto administrativo se encontrara contenido en el informe final de instrucción, dicho informe contiene: a) las conductas que constituyen infracciones, b) la norma que prevé la imposición de la infracción y c) la sanción impuesta o la inexistencia de infracción, un aspecto importante es que se deberá notificar al administrado de dicho informe final.

4.1.4. DECISIÓN ADMINISTRATIVA

Mediante el informe final de instrucción, la “autoridad sancionadora” elevará expediente a la autoridad instructora, la misma que tendrá la facultad de realizar “actividades complementarias” a fin de determinar la responsabilidad del

administrado. Y el órgano sancionador se encontrará con la obligación de notificar de la decisión final que se haya de aplicar a la entidad que formulo la denuncia.

4.2. ÓRGANO INSTRUCTOR Y ÓRGANO SANCIONADOR

La Ley 27444 y el TUO dispone que, en el marco de la potestad sancionadora y en el marco del procedimiento administrativo sancionador, los distintos actos que encamina el procedimiento administrativo sancionador deben ser instruidos por dos personajes distintos: el órgano sancionador y el órgano instructor. Esta disposición la encontramos en el numeral 2, artículo 248 en el cual se dispone que deba existir la “debida separación entre la fase instructora y la sancionadora”, más aún cuando la propia normativa señala que serán autoridades distintas las que deben conducir las dos fases.

Asimismo, los numerales 3 y 5 del artículo 255, la autoridad instructora sea quien decida el inicio del procedimiento y quien emplazara correctamente al administrado sancionable a fin de ejercer su derecho de contradicción, y será el órgano instructor quien eleve la propuesta de sanción o exoneración de responsabilidad, pero quien decidirá si hay responsabilidad del administrado sobre la presunta infracción, será el órgano sancionador. Inclusive, en el ejercicio de su autonomía, el organismo sancionador puede disponer diligencias complementarias a fin de determinar la responsabilidad en la infracción.

Es clara la distinción procedimental entre organismo sancionador e instructor, así como las funciones encargadas a cada una de estas autoridades, sin embargo, es válido cuestionar cual es el objetivo de contar con dos autoridades que instruyan el procedimiento. Hago una precisión valida en esta sección del trabajo de investigación, pues no debemos confundir la diferencia entre las autoridades instructoras y sancionadoras con el derecho a la impugnación materializado en el derecho a reconsiderar o impugnar.

SISTEMA ACUSATORIO ADVERSARIAL

Retornando a la interrogante de contar con dos autoridades en el procedimiento sancionador, al respecto encontramos la respuesta en el actual modelo de sistema procesal penal, el denominado sistema “acusatorio – adversarial”.

En el marco del proceso penal contamos con un representante del Ministerio Público, un director del proceso y un imputado (Codigo Procesal Penal Decreto Legislativo 957, 2004), siendo que cada uno de los actores del proceso tiene una función específica, el Ministerio Público tiene la función de ejercitar la acción penal, el Juez tiene la función de dirigir el proceso y a su vez salvaguardar la legalidad del proceso y el acusado tiene la función de defenderse.

Haciendo el símil con el procedimiento administrativo la autoridad instructora recaba las pruebas necesarias para imputar infracciones al administrado y luego eleva el expediente con una recomendación a la autoridad instructora, quien puede recabar pruebas adicionales a fin de determinar responsabilidades. Es decir que el procedimiento penal, la autoridad instructora tiene un símil con el Ministerio Público, quien recaba los medios necesarios para determinar la responsabilidad por parte del administrado. Vale decir que la autoridad instructora se encuentra separada de la autoridad que recaba las pruebas e instruye el proceso en su etapa inicial.

Esta similitud es “relativamente” reciente, en tanto el modelo “acusatorio – adversarial” es de reciente aplicación en el país, es más aun no se encuentra vigente en todo el territorio de la nación (El Peruano, 2020), antes de la implantación del modelo acusatorio adversarial y en los lugares donde aún no tiene vigencia el modelo acusatorio adversarial, se aplica el modelo inquisitivo, donde el juez instructor tiene algunas características en el ejercicio de la acción penal (acción de investigación) que a opinión de profesores como Arsenio (Ore Guardia, 2005) el juez de juzgamiento no debe “contaminarse” con la actuación de investigación, y debe reservarse esa actividad al juez de investigación, quien posteriormente remitirá los actuados al juez de juzgamiento, quien tomara conocimiento del caso por primera vez, y así tomara una decisión imparcial.

En suma podemos señalar que: como en el modelo acusatorio será “Ministerio Público Fiscal (quien investigue” para poder avanzar en la investigación y que el juez observe de forma imparcial el proceso” (GOBIERNO DE ARGENTINA, 2017), la analogía se aplica en el procedimiento administrativo sancionador: donde la autoridad instructora recaba medios probatorios a fin de determinar responsabilidades y la autoridad sancionadora “no se contamina con el recabo de pruebas” solo las valora y así determina responsabilidades (Ministerio de Justicia, 2017).

4.3. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Luego de conocer el contenido doctrinario de la sanción administrativa y las razones principistas sobre su instrucción, podemos analizar el inicio del procedimiento desde dicha óptica, por lo que el primer aspecto a analizar es la iniciación de oficio, como y habíamos señalado previamente, la identificación de la presunta infracción administrativa podrá ser a raíz de una denuncia, sin embargo la facultad de decidir el inicio del procedimiento es exclusiva del Estado, asimismo esta discrecionalidad del estado permite “desalentar la comisión de ilícitos mediante la amenaza de la imposición de las sanciones” (Danos Ordoñez, La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú, 2019).

Y bajo la óptica del modelo acusatorio, será la autoridad sancionadora, la encargada de instruir el procedimiento y recabar los medios probatorios suficientes que permitan –a la autoridad sancionadora- determinar la responsabilidad en la omisión de la infracción.

4.4. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

La instrucción del procedimiento, bajo la óptica del sistema en el que participan la autoridad instructora y la autoridad sancionadora, servirá para recabar las pruebas necesarias a fin de determinar la responsabilidad en el ilícito administrativo, permitirá la “notificación de cargo” que emplazará al administrado el procedimiento administrativo sancionador y por último elevará a la autoridad instructora la información necesaria a fin de determinar la comisión de la infracción. Es en este estadio que se le asegurará al administrado el derecho de contradicción, de oposición y aquellas estrategias que considere necesarias. Una precisión importante que nos señala el profesor Jorge (Danos Ordoñez, 2019) es que los hechos o ilícitos imputados que se realiza mediante la “notificación de cargo”, no podrán ser modificados durante el procedimiento.

4.5. RESOLUCIÓN FINAL

La resolución final deberá contener la decisión sobre el fondo del asunto materia del procedimiento administrativo, al respecto, la normativa, TUO de la Ley 274444 señala en su artículo 255 que la resolución que aplique la sanción será dada por la autoridad instructora, sin embargo, en el artículo 256 se utiliza el término “resolución final” al respecto de la aplicación de medidas provisionales que aseguren lo decidido por la “resolución final”.

Al respecto de la culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador, se ha introducido en el derecho administrativo el concepto de culpabilidad en el procedimiento, posteriormente analizaremos el concepto de culpabilidad desde la materia penal que es donde se crea este concepto, sin embargo los preceptos en materia sancionadora, deben ser analizados conexamente, por lo que debemos analizar el principio de presunción de inocencia, u que este principio jurídico solo podrá romperse luego de un “debido procedimiento” en el que se le permita ejercer su derecho de defensa (Ministerio de Justicia, 2017).

4.6. PRINCIPIOS DEL DERECHO PENAL Y PRINCIPIOS DEL DERECHO SANCIONADOR

“Sobre el particular, es necesario precisar que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho

sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador” (Sentencia 2050-2002-AA/TC, 2003).

Fruto del análisis de la sentencia recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC donde se dispone que los principios integrantes de la Teoría del Delito, como son la culpabilidad, legalidad y tipicidad son de observación obligatoria en materia de derecho sancionador. Es razonable interpretar que la obligatoriedad de observar dichos principios permite a la autoridad instructora y autoridad sancionadora en el marco de un procedimiento sancionador respete los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente e instruya el procedimiento sancionador fundado en los principios de razonabilidad y proporcionalidad, siempre bajo el respeto estricto del debido proceso. A su vez esta disposición es analizada de cara al procedimiento sancionador en posteriormente en el presente trabajo de investigación.

4.7. ORALIDAD

Un aspecto importante a señalar en el marco del procedimiento administrativo sancionador, y en general, el procedimiento administrativo es la oralidad en el trámite de sus distintas etapas, siendo la oralidad una técnica que se viene aplicando ampliamente en las distintas ramas jurídicas como por ejemplo en materia penal, en materia civil (que se encuentra en etapas previas a su implementación pero que son materia de profundo análisis (Poder Judicial, 2020)), en material laboral. Pero cual es la aplicación de la oralidad en materia de derecho administrativo, pues podemos identificar las audiencias públicas (artículo 192 de la LPAG), actuar los medios de prueba a través de audiencias (artículo 177 de la LPAG).

Siendo que las audiencias públicas a las que hacen referencia el artículo 192 del TUO de la Ley 27444, el objetivo de la oralidad y las audiencias obedecen a un criterio de que “la autoridad responsables de tomar las decisión acceda a distintas opiniones sobre el tema” (Morón Urbina J. C., 2020, pág. 62), en materia de todas aquellas situaciones que tengan un impacto social, o que puedan afectar a terceros y que se vean directamente involucrados, podríamos decir, aquellos derechos colectivos.

En materia de oralidad correspondiente a nuestro trabajo de investigación es importante analizar el artículo 177.3 de la LPAG, en el mencionado artículo, identificamos una de las características sustanciales del procedimiento administrativo, que es la inmediatez, entre el funcionario que toma decisiones y los medios probatorios, pues será un medio idóneo la concesión de audiencia a los administrados a fin de exponer su causa.

Asimismo identificamos algunos aspectos importantes en el principio de inmediatez que permiten conocer su importancia, de acuerdo a lo que nos señala Jinesta Lobo son tres los elementos de la oralidad con trascendencia en el procedimiento administrativo (Jinesta Lobo, 2011): a) todo aquello que no se presenta en un expediente en físico no existe, a diferencia de la oralidad, donde los aportes señalados en audiencia, son parte del procedimiento, b) la inmediatez, siendo este principio común con el proceso penal, donde se busca la intervención directa de y la valoración con mayor crédito a los medios probatorios directamente vinculados al administrador de justicia (Plascencia Villanueva, 1995) y c) la concentración es aquel principio que asegura que las actuaciones se realicen de forma diligente, con pronta decisión en materia de administración de justicia (Poder Judicial de Neuquén, 2020). Estos aspectos, en suma, nos permitirán tener una adecuada administración de justicia pronta eficaz y cierta, en distintos procedimientos administrativos sancionadores, se hace efectiva la facultad de conceder audiencia al administrado a fin de hacer uso de la palabra.

4.8. MEDIOS DE PRUEBA

Respecto a los medios de prueba, identificamos en el artículo 177 de la LPAG los aquellos medios que pueden ser considerados probatorios: encontramos las pericias, los testimonios y las declaraciones de los administrados, las pruebas documentales como son las actas de inspección o fiscalización y las inspecciones que la administración realice.

Un aspecto importante de la actuación de medios probatorios, es la facultad con la que cuentan los administrados de presentar pruebas, siendo que en el marco de un procedimiento administrativo sancionador el proceso deberá llevarse respetando el debido procedimiento, en tanto uno de los elementos de dicho procedimiento será el derecho de contradicción, siendo que estas contradicciones deberán ser respaldadas a través de medios probatorios, por lo que la facultad de alegar situaciones particulares, se encuentra vinculada al derecho (Hagide Herrero & Gónzales Prada Arriaran, 2020) de contradecir y probar una determinada imputación. Sin embargo, esta facultad o derecho para contradecir y probar determinados hechos, es también un obligación, mediante la cual los sujetos del procedimiento administrativo se encuentran obligados a brindar la información necesaria para determinar los hechos materia de instrucción en el marco del procedimiento administrativo sancionador.

4.9. IMPUGNACIÓN

Comprendemos que en el marco del Procedimiento administrativo y en específico dentro del procedimiento administrativo sancionador se encuentran comprendidos y regulados medios impugnatorios mediante el cual, el administrado de forma unilateral (Morón Urbina J. C., 2020, pág. 204) cuestiona la decisión que adopta la administración a través de un acto de administrativo a fin de revocar dicha decisión. Asimismo, nos lo señala Eloy Espinoza Saldaña que “estos recursos administrativos (...) preservan el derecho de un debido proceso” (Epinosa-Saldaña Barrera, 2017). Nuevamente nos encontramos frente a un acto contenido en el procedimiento administrativo que se enmarca en el debido procedimiento, pero en esta ocasión, será el debido proceso concebido como facultad de recurrir las decisiones administrativas, argumentando y pretendiendo revocar la decisión recurrida. La Ley del Procedimiento Administrativo General, concibe tres recursos, la reconsideración y la apelación y extraordinariamente la revisión, en aquellas situaciones que así sea autorizado por ley o decreto legislativo.

Podemos identificar que el recurso de reconsideración deberá encontrar su motivación en nueva prueba, este recurso será decidido por el órgano que emitió la decisión impugnada, asimismo es oportuno mencionar la sentencia recaída en el expediente N° 4289-2004-AA/TC siendo que en el fundamento 15 y 16 se considera que:

Si el acto administrativo sancionador no expreso los hechos tipificados como faltas graves, ni el sustento jurídico que justifico la decisión, mucho menos se hubiera podido “(...) presentar prueba instrumental que enerve los fundamentos que dieron origen a la resolución impugnada.” (4289-2004-AA/TC, 2004).

Manifiestamente el Tribunal Constitucional, señala que es una obligación de las autoridades administrativas motivar correctamente sus decisiones, siendo esta motivación la que podrá ser impugnada, *en contrario sensu*, cuando no existe una adecuada motivación el administrado puede reconsiderar la decisión a fin de revocarla.

Por otro lado, identificamos el recurso de apelación, este recurso, deberá ser presentado ante el mismo órgano que emitió el acto impugnado y deberá ser remitido al superior jerárquico para que tome la decisión correspondiente.

De acuerdo con lo que podemos apreciar en la LPAG es posible que haya confusiones sobre los recursos impugnatorios y es que no son recursos por si mismos la nulidad o la revocación del acto administrativo y se deberá tramitar conforme al numeral 1 del artículo 11 de la LPAG.

Otro aspecto importante que identificamos en la tramitación de los recursos es el encausamiento de los recursos, vale decir que el órgano que recibe el recurso deberá dar trámite al recurso a pesar de que el administrado haya incurrido en error en su calificación.

SUSPENSIÓN DE EFECTOS POR IMPUGNACIÓN

En el artículo 226 del TUO de la Ley 27444, identificamos la disposición de que, la impugnación de las decisiones no suspende sus efectos, vale decir que los efectos jurídicos y físicos que despliegue la decisión seguirán en vigencia hasta una decisión del órgano que resuelve la impugnación, sin embargo la autoridad que decide la impugnación se encuentra en la facultad de suspender su ejecución, siempre y cuando la ejecución pueda casuar grave perjuicio o que se aprecie un vicio de nulidad trascendente.

Por último, debemos señalar que las decisiones que adopta la administración pueden ser recurribles en la vía judicial a través del proceso contencioso administrativo (Constitución Política del Perú, 1993) esta disposición se encuentra contenida en el artículo 148 de la Constitución del Estado, de forma previa las decisiones que sean impugnadas deben haber “causado estado” siendo esta última situación es aquella en la que se ha agotado la vía administrativa, cuando no cabe recurso alguno o cuando se incurrido en el silencio administrativo (artículo 228 del TUO de la Ley 27444).

En lo que respecta al proceso administrativo sancionador, los recursos impugnatorios se aplican a las resoluciones que ponen fin al procedimiento y permitirán al administrado, en el marco del debido procedimiento, acceder al derecho a la impugnación.

4.10. EXIMENTES Y ATENUANTES EN EL MARCO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO

4.11. ADMINISTRATIVO GENERAL

4.11.1. EXIMENTES

Tal como nos explica el profesor Juan Carlos Morón, los eximentes son una adición al texto normativo que resulta positivo (Morón Urbina J. C., 2020, pág. 512), asimismo, podemos identificar que el carácter eximentes establecido por la LPAG tiene un carácter imperativo y no es susceptible de ser restringido por normativas especiales, es más, el profesor Morón nos señala que “solo pueden ser adicionados con otros y nuevos supuestos propios de la especialidad (los eximentes” (Morón Urbina J. C., 2020, pág. 513), es importante comprender el carácter transversal de la norma vale decir que sus disposiciones son de común aplicación para todas las entidades que posean facultades de sanción y todas aquellas que se encuentren

dentro de lo señalado en el ámbito de aplicación señalado en el Artículo I del Título preliminar la LPAG”.

Los eximentes tendrán como naturaleza la “exculpación de responsabilidad del autor de la infracción” (Morón Urbina J. C., 2020, pág. 513) es decir que el sujeto responsable de la infracción quedara exculpado de la sanción que, de ser el caso, le hubiese correspondido. En esa línea de ideas, la administración pública, sigue un procedimiento mediante el cual se busca comprobar la comisión de una infracción e identificar al responsable de la comisión. En el marco de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a través de la sentencia recaída en el expediente 2050-2002-AA/TC se dispone que a los procedimientos administrativos sancionadores les son de aplicación los criterios de culpabilidad, antijuricidad y tipicidad, por lo que luego de la instrucción de un debido proceso, se determinara responsabilidad siempre y cuando se cumplan con los criterios señalados anteriormente.

Sin embargo, la sola comisión del ilícito no implicará inmediatamente la imposición de una sanción, pues se deberá llevar a cabo la valoración de la antijuricidad, la culpabilidad. Es allí donde entra a tallar el papel relevante de los eximentes, en tanto habiéndose cometido el ilícito, no será de aplicación la sanción, en el derecho español conocemos a los eximentes como “causas de exculpación” y si bien es cierto, les corresponden una sanción por la comisión de un ilícito, la norma prevé una situación de antijuricidad en la cual bajo determinados supuestos se separa la responsabilidad de acuerdo con la conducta del infractor.

Las causales de eximentes de responsabilidad administrativa deben reunir las tres siguientes características: a) la conducta plausible debe cometerse, sin embargo de acuerdo a un comportamiento posterior se elimina la responsabilidad, b) la aplicación de los eximentes restringen de plano la aplicación de una sanción (no confundirse con los atenuantes de responsabilidad) y c) la carga de la prueba se asigna al administrado, es decir, el administrado debe probar que se ha incurrido en las causales eximentes y no podrán ser invocadas por la administración en el marco de un procedimiento.

CONDICIONES EXIMENTES

Encontramos las causales eximentes en el artículo 257 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, siendo las siguientes:

a) Caso fortuito o fuerza mayor debidamente acreditados: Ambas circunstancias, el caso fortuito y la fuerza mayor, deben cumplir con tres características propias de la doctrina ser irresistible, extraordinario e imprevisible (Osterling Parodi, 2012), siendo un ejemplo en caso del caso fortuito los hechos humanos accidentales y en el caso de fuerza mayor, las graves condiciones climatológicas. Tal cual se señala en el propio enunciado de la norma, los hechos que se afirmen deben ser debidamente acreditados.

b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa: el profesor Juan Carlos Morón nos señala que este eximente “está vinculado a la materialización de acciones infractoras que se originan en el cumplimiento de disposiciones normativas o en el ejercicio de un legítimo derecho.” (Morón Urbina J. C., 2020, pág. 517), siendo que en el primer supuesto se consuma cuando existen causas que constituyen auténticos deberes de acción u omisión de la norma, y que al ser sometida al juicio de valor de la antijuricidad se determina que no puede ser sancionada por dicha circunstancia. En segundo lugar, encontramos el ejercicio legítimo de un derecho como es el derecho a la intimidad, sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico, es asociado al ejercicio de la legítima defensa.

c) Incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción. Esta causal está estrechamente vinculada con la inimputabilidad del administrado responsable (de acuerdo con sus capacidades psíquicas), esta condición de inimputabilidad debe ser corroborada por una dependencia estatal especializada en la materia.

d) La orden obligatoria de una autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones, siendo esta causal donde exista la obediencia debida, al respecto debemos citar lo que señala el profesor Juan Carlos Morón quien manifiesta que deben cumplir cuatro condiciones: i) la obligatoriedad de la orden (no una mera sugerencia), ii) la situación jurídica de dependencia, iii) la orden debe provenir de una autoridad competente y no de una autoridad que actúe excediendo sus facultades y iv) la orden, por si misma, no debe constituir un mandato ilegal, e) Subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión

imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inc. 3) del art. 255 esta causal contiene elementos de naturaleza distinta, pues a pesar de haberse cometido la infracción y de concurrir las características de la sanción como es la tipicidad, antijuricidad y culpabilidad, será una condición sobreviniente la que determine el eximente de la imposición de la sanción, el administrado reconociendo su actuar ilícito, no se limita a su reconocimiento (pues estaríamos ante una situación atenuante de responsabilidad administrativa) sino que debe existir un arrepentimiento y una reversión del daño, asimismo deben concurrir dos situaciones (Morón Urbina J. C., 2020, pág. 522): i) la temporalidad, es decir que la subsanación de la infracción se debe dar de forma previa a la imputación de cargos (notificación de cargo), será importante dicha situación en tanto la imputación de cargos podrá ser confundido con otro acto materia de fiscalización y por lo tanto, extinguir la posibilidad recurrir a dicha condición eximente y ii) la subsanación debe ser voluntaria, es decir debe nacer del administrado y no de una disposición de la administración. Asimismo, dicha causal no distingue entre la magnitud de la infracción o si esta causal solo aplica para actos u omisiones, por lo que el profesor Juan Carlos Urbina señala que toda infracción es “jurídicamente subsanables” de forma independiente a la “imposibilidad física”.

MEDIDAS CORRECTIVAS Y SU APLICACIÓN EN CASO DE ACOGIMIENTO A UNA EXIMENTE

Como hemos podido revisar de forma previa, en la doctrina y en la norma se establece la facultad de imponer medidas correctivas al término de la actividad de fiscalización, y tienen una naturaleza diametralmente distinta a la sanción (la misma que se impone al término del procedimiento administrativo).

Y habiendo revisado las causales eximentes de responsabilidad administrativa, no todas tienen una vinculación directa con los elementos propios de la teoría del delito (culpabilidad, tipicidad y antijuricidad) sino que hay algunos como la “subsanación previa a la notificación de cargo” que de por sí misma amerita el reconocimiento de responsabilidad y la subsanación de la conducta, evidentemente se deberá seguir todo el procedimiento administrativo a fin de ejercer esta casual en el marco del procedimiento sancionador. Sin embargo, la facultad de aplicación de medidas correctivas, no se encuentra limitada por el acogimiento a causales

eximentes, nuevamente hacemos énfasis en la naturaleza distinta entre sanción y medida correctiva. En suma, las medidas correctivas pueden ser aplicadas a pesar del posterior acogimiento a eximentes de responsabilidad.

4.11.2. ATENUANTES

Encontramos en el artículo 257 del TUO de la Ley 27444, los atenuantes de la responsabilidad administrativa, de igual forma que las sanciones administrativas, les son aplicables los principios del debido proceso penal, lo cual, en el caso específico se traduce en atenuar la responsabilidad administrativa por el supuesto que la norma prevé.

Tal como lo señala el profesor Juan Carlos Morón, los atenuantes no constituyen circunstancias, sino que son condiciones para que opere la atenuación de la responsabilidad, vale decir que los atenuantes a la luz de la LPAG constituye “una figura propia de nuestra legislación” (Morón Urbina J. C., 2020, pág. 524) y que, debemos distinguir diametralmente de los atenuantes propios de la antijuricidad y atenuantes vinculados a la culpabilidad, siendo que estos supuestos se someten a un juicio de valor penal, y modifican la naturaleza delictiva o ilícita, en tanto modifican el acto, a diferencia de los atenuantes a la luz de la LPAG. Vale decir que el objetivo de las atenuantes es valorar el comportamiento del administrado una vez que se ha cometido la infracción o el ilícito, y de acuerdo con estas nuevas actuaciones, es que la administración amerita si se han de utilizar las causales atenuantes.

4.11.2.1. RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD

La única atenuante que identificamos expresamente en la LPAG es el reconocimiento expreso de la responsabilidad. Es oportuno señalar que todo el procedimiento administrativo sancionador, conlleva distintas actuaciones que representan un costo humano y económico, el mismo que será asumido por la Entidad que instruya el procedimiento, será la administración la que deberá llevar a cabo las distintas actuaciones de cara al procedimiento, conducentes a la determinación de responsabilidad, la obtención de medios probatorios, entre otras actuaciones que, una vez más representan un costo; en ese sentido la normativa prevé una forma mediante la cual el administrado pueda reconocer expresamente su

actuación ilícita y su declaración de responsabilidad, ahorrando los costos humanos y económicos que representarían para la administración el establecer la responsabilidad a través de un procedimiento.

El reconocimiento de responsabilidad debe contar con dos requisitos correspondientes a los criterios de oportunidad y de forma (Morón Urbina J. C., 2020, pág. 525):

i) de oportunidad: el reconocimiento debe realizarse en el marco de un procedimiento administrativo sancionador y no en algún otro medio distinto a este último, el profesor Morón nos señala que la oportunidad para aceptar dichas conductas, será de forma posterior a la imputación de cargos, esto obedece al razonamiento que el administrado deberá conocer los hechos imputados para aceptar su responsabilidad, esta precisión va en dos sentidos, pues la normativa no ha planteado límites para la aceptación de responsabilidad pudiendo entonces hacerse en todo momento hasta antes de la resolución que ponga fin al procedimiento.

ii) forma: el reconocimiento de responsabilidad deberá ser de forma expresa y cierta, se requiere la manifestación de la voluntad del administrado expresa, mediante la cual reconozca sus infracciones y las infracciones que le son imputada, asimismo el pronunciamiento no podrá generar dudas o contradicciones, manifestando certeza expresa en el procedimiento.

4.12. RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD IMPLICANCIAS

El reconocimiento de la responsabilidad en materia administrativa tiene una doble connotación, pues podrá hacerse durante la instrucción del procedimiento (atenuantes) o de forma previa (eximente). Ya hemos revisado de forma previa en el presente trabajo de investigación, como es que será una causal eximente de responsabilidad la subsanación voluntaria por parte del administrado de forma previa a la imputación de cargos, esta subsanación de igual forma tiene un carácter sustantivo (acciones que remedien jurídica y físicamente los efectos de la comisión de la infracción) y un aspecto formal (el reconocimiento del hecho ilícito). Es por ello que el reconocimiento de responsabilidad toma un papel importante en el

procedimiento de sanción, y este reconocimiento, toma distancia del aspecto penal, pues no se discute las circunstancias del hecho antijurídico, típico y culpable, sino que versa sobre aspectos sobrevinientes a la comisión de la infracción. Es por ello por lo que, para efectos de nuestro trabajo de investigación, la aceptación de responsabilidad acortara las actuaciones procedimentales, economizando costos humanos y monetarios.

Podemos identificar un aspecto importante que nos advierte el profesor Juan Carlos Morón, y está relacionado a la no transgresión del derecho fundamental a no auto incriminarse, debe interpretarse y aplicarse este principio en el sentido que el administrado cuenta con la libertad de hacer esta declaración y no se encuentra obligado ni coaccionado, asimismo, encontramos un pronunciamiento del Tribunal Constitucional que señala en el fundamento 272 de la sentencia N° 003-2005-PI/TC.

El derecho a no auto incriminarse no se encuentra reconocido expresamente en la Constitución. Sin embargo, se trata de un derecho fundamental de orden procesal que forma parte de los derechos implícitos que conforman el derecho al debido proceso penal, este último reconocido en el inciso 3) del artículo 139 de la Constitución. (Sentencia 003-2005-PI/TC, 2006)

Es importante señalar que en este extremo el reconocimiento de responsabilidad no debe invadir de ninguna manera, la libertad fundamental que tiene todo ciudadano, de ejercitar la facultad de reconocer su responsabilidad, más aún cuando esta libertad debe ser de forma espontánea y de ninguna forma coaccionada.

4.13. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS EN LA APLICACIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS

Los actos que son dictados por la administración pública deben obedecer a los principios de la potestad sancionadora del Estado, asimismo se debe observar el principio de legalidad. Dentro de los requisitos para la validez del acto administrativo identificamos que los actos administrativos deben cumplir con determinados criterios, como por ejemplo la competencia lo que significara que el funcionario establezca que el órgano que emite el ato cuente con las facultades por razón de materia, territorio, grado, tiempo y cuantía, asimismo que el acto que se dicta sea acorde al ordenamiento jurídico, es decir que el contenido del acto obedezca a disposiciones legales válidamente dictadas, por otro

lado el acto deberá ser debidamente motivado o fundamentado correctamente, asimismo debe obedecer al procedimiento regular, es decir seguir la forma prevista para su generación.

Es en atención de los requisitos señalados previamente que resulta imperativo que el funcionario responsable actúe con diligencia y previsión, en tanto el incumplimiento de los requisitos previamente señalados, acarrea responsabilidad funcional, responsabilidad penal en caso de cometer un ilícito y responsabilidad civil, en tanto, los actos dictados en el marco de un procedimiento sancionador obedecen a una facultad extraordinaria que puede disminuir derechos ciudadanos en beneficio del interés público.

4.14. MEDIDA CORRECTIVA Y MEDIDA PROVISIONAL CARÁCTER APLICATIVO

De la revisión del TUO de la Ley 27444, se aprecia que la autoridad administrativa se encuentra facultada para imponer medidas correctivas o provisionales según sea el caso. Al respecto es oportuno distinguir entre ambas dado que se puede presumir que nos encontramos frente a un mismo tipo de medida.

Las medidas correctivas son aquellos actos administrativos que dictan la administración pública al término de la actividad de fiscalización (Decreto Supremo 004-2019-JUS, 2019) numeral 5 del artículo 245, pero debemos comprender en el sentido estricto a que nos referimos con medidas correctivas para ello debemos plasmar un caso de aplicación de medidas correctivas.

CONCEPTOS EN PRACTICA

Colocando un ejemplo podemos citar la Ordenanza Municipal 487-MDCC¹, esta ordenanza municipal contiene el Reglamento de Aplicación de Sanciones Administrativas. Cabe preguntarse si es factible imponer sanciones administrativas por parte del Poder Ejecutivo y en específico en el nivel de Gobierno Local. Por lo que debemos recurrir en este caso específico a la Ley Orgánica de Municipalidades o LOM, al respecto debemos señalar que dicha ley, en materia municipal otorga competencias de control de espacios públicos y uso de suelo (artículo 79 de la LOM), asimismo en materia de desarrollo económico local (numeral 4 del artículo 73 de la LOM), otorga competencias exclusivas y compartidas a los Gobiernos Locales y Gobiernos Provinciales, entre otras actividades que se encargan de regular los gobiernos locales (Ley Orgánica de Municipalidades , 27972).

¹ Ordenanza Municipal 487 de la Municipalidad Distrital de Cerro Colorado

En aplicación de un criterio lógico, los gobiernos locales se encuentran facultados a legislar y organizar en las materias de su competencia señaladas en el párrafo anterior, por lo que, la LOM también entrega la facultad de imponer sanciones por el incumplimiento de las disposiciones regulatorias. Así es que a su vez el capítulo de “Uso de la propiedad en armonía con el bien común” faculta expresamente a los gobiernos locales a la demolición de inmuebles en caso de incurrir en determinadas causales. Por su parte el artículo 46, 47, 48 y 49 de la LOM faculta a los gobiernos locales a imponer sanciones, multas, decomisar y retener enseres, clausurar, demoler y retirar elementos (Ley Orgánica de Municipalidades , 27972, pág. Art. 47 y 48) cuando no se cuente con autorización municipal.

LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES Y LAS MEDIDAS CORRECTIVAS

Si bien es cierto la LOM faculta a la imposición de sanciones, y algunas medidas varias para el cumplimiento de la ley, no encontramos un procedimiento para la aplicación de dichas medidas como son: “decomiso, retención e incluso demolición” en el marco de la LOM. Para lo cual debemos remitirnos a la Ley del Procedimiento Administrativo General, es específico al TUO de la Ley, el mismo que desarrolla la aplicación de dichas medidas con carácter complementario a la sanción.

Es decir que las medidas correctivas no tienen un carácter sancionatorio, sino un carácter de restituir las cosas al estado anterior a la comisión de la infracción.

GERENCIA DE DESARROLLO URBANO Y CATASTRO					
CÓDIGO	DESCRIPCIÓN DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN			
DUC		INFRACTOR	TIPO	VALOR DE MULTA	MEDIDAS CORRECTIVAS
DUC.01	Por mantener cerrada la reja levadiza o pluma levadiza en caso de no existir vigilante.	Organización de Sociales y/o Vecinales.	MG	1 UIT	Abrir las 24 horas al elemento de seguridad por un plazo de treinta (30) días. De persistir con su negativa se le impondrá una multa adicional a 2 UIT. Denuncia penal correspondiente.
DUC.02	Instalar o usar plumas levadizas o rejillas sin contar con la autorización respectiva, estando o no en trámite la solicitud de autorización.	Organización de Sociales y/o Vecinales.	G	80% UIT	Retiro, demolición o incautación y de los dispositivos instalados, según sea el caso. Reparación del área afectada. Denuncia penal correspondiente.

*Cuadro extraído de la Ordenanza Municipal 487-MDCC.

DICTADO DE LA MEDIDA CORRECTIVA Y PROVISIONAL

La ley del procedimiento administrativo prevé el dictado de las medidas correctivas al término de la actividad de fiscalización, por lo que, en el caso práctico planteado,

la medida correctiva se dicta en aplicación a tres normas 1) La Ley del Procedimiento Administrativo General, 2) La Ley Orgánica de Municipalidades y 3) Ordenanza Municipal 487-MDCC.

En el caso en específico señalado en el cuadro anterior, nos encontramos frente a una actividad ilegal que se estaría desarrollando en incumplimiento de la normativa municipal que regula el uso de espacios públicos (colocación de una pluma que restringe el acceso a la vía pública), por lo que la administración municipal, de forma independiente a la imposición de una multa previo procedimiento administrativo, podrá (al término del acto de fiscalización) disponer el retiro del elemento que impide la circulación en la vía pública.

MEDIDAS PROVISIONALES

En forma opuesta a las medidas correctivas que son dictadas al término de un procedimiento de fiscalización para detener la vulneración al orden legal y retrotraer las cosas al estado anterior a su comisión.

Las medidas provisionales se dictan en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, al amparo de lo regulado en la Ley del Procedimiento Administrativo General, por lo que no se puede dictar una medida provisional si no es que se encuentra instruido un procedimiento administrativo sancionador. La propia norma dispone que el dictado de medidas provisionales se encuentra regulado por las disposiciones comunes a las medidas cautelares (Decreto Supremo 004-2019-JUS, 2019).

4.14.1. DOCTRINA SOBRE MEDIDAS CORRECTIVAS

Podemos identificar que diversos autores coinciden que las medidas correctivas son actos administrativos por lo que deben cumplir con lo dispuesto para el dictado de medidas correctivas. Haciendo énfasis que deberán cumplir con el criterio de abstracción, vale decir que las medidas correctivas deben encontrar un asidero en normativa que regule un pluralidad de situación y no una en específico (Morón Urbina J. C., 2020, pág. 383). Asimismo, encontramos que el dictado de dichas medidas debe obedecer al principio de legalidad y sobre todo a la reserva legal (criterio que será desarrollado líneas abajo).

Asimismo, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 1091-2002-HC/TC que toda disposición que restrinja derechos fundamentales

recaídos en el artículo 2 de la Constitución del Estado debe tener sustento en una norma con el rango de Ley (STC 1091-2002-HC/TC).

4.14.2. DISTINCIÓN CON LA SANCIÓN

Las medidas correctivas tienen como objetivo detener la violación al orden legal, evitar su continuación y son aplicadas al término de un procedimiento de fiscalización. En su lugar la sanción se aplica al término de un procedimiento sancionador.

Debemos distinguir claramente cuál es el fin de cada una de estas medidas, que en su aplicación pueden llegar a confundirse, tal es así que el profesor Juan Carlos Morón Urbina no señala que las medidas correctivas se utilizan para la “Exigencia de reposición de la situación alterada por el mismo a su estado anterior” (Moron Urbina, 2010) y que inclusive pueden ir en vías distintas al procedimiento sancionador, por lo tanto, en vía distinta a la sanción.

No debiendo confundir el carácter punitivo de la sanción con el carácter restitutorio de la medida correctiva.

4.14.3. CARÁCTER GRAVOSO DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS Y PROVISIONALES

Resulta válido preguntarse si las medidas correctiva y provisionales son gravosas. AL respecto debemos señalar que en el caso particular del Poder Ejecutivo en su nivel de gobierno local estos por disposición legal, y en aplicación de la reserva legal (criterio desarrollado en el siguiente numeral), se encuentran facultados para imponer sanciones y aplicar medidas específicas para hacer cumplir el orden legal. Para tal efecto recurriremos a revisar las medidas correctivas que prevé la OM 496-MDCC en el marco de las sanciones administrativas.

DEL289	Por interrumpir en la ejecución de la carga y descarga el libre tránsito vehicular y/o peatonal sin contar con la autorización del órgano competente.	Persona natural y/o jurídica	L	50% UIT	Paralización de obra.
DEL290	Por no acondicionar un área de circulación peatonal, delimitando el 50% del ancho de la vereda con madera, triplay u otro similar; y	Persona natural y/o jurídica	L	30% UIT	Paralización de obra.

Página 3 de 4

*Cuadro extraído de la OM 496-MDCC.

En los casos señalados previamente, la sexta columna de izquierda a derecha dispone las medidas correctivas aplicables, en ese sentido se faculta a la administración a imponer medidas correctivas, las mismas que en el caso de la falta contenida en la infracción con código DEL 289, se puede imponer la paralización de la obra, en tanto se está afectado el orden público. Medida que puede resultar gravosa, en tanto el proceso de carga y descarga puede ser contratado a un tercero y este tercero puede incurrir en costos atribuibles al sancionado por causas atribuibles a el mismo.

Otro caso que puede resultar gravoso puede ser la medida correctiva de clausura temporal o definitiva.

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN			
DEL	LICENCIA DE APERTURA DE ESTABLECIMIENTO	INFRACCIÓN	TIPO	VALOR DE MULTA	MEDIDAS COMPLEMENTARIAS
DEL.262	Carecer licencia de funcionamiento.	Persona natural y/o jurídica	G	50% a 1UIT	Clausura temporal.
DEL.263	Por abrir el establecimiento estando clausurado o romper los precintos de "Clausurado" y/o retirarlos sin autorización municipal.	Persona natural y/o jurídica	MG	1 a 5 UIT	Clausura definitiva.

*Cuadro extraído de la OM 496-MDCC.

La infracción contenida en el código DEL.262 por careceré de licencia de funcionamiento, impone la medida correctiva "clausura temporal", debemos recordar que La ley marco de Licencias de Funcionamiento, prevé que la licencia de funcionamiento es una autorización que verifica las condiciones de zonificación y de seguridad para el desarrollo de una actividad comercial, por lo que en caso no se hayan verificado dichas condiciones y atendiendo al bienestar social, se faculta a la

administración a imponer la medida de clausura temporal, disponiendo el cierre del establecimiento hasta verificar que la actividad comercial desarrollada sea compatible con la zonificación, siendo que una gran industria no podrá realizarse en un área de reserva o en un área urbana y la verificación de las condiciones de seguridad a través de la realización de la Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones o ITSE.

4.14.4. RESERVA DE LA LEY

El principio de legalidad como elemento indispensable para la validez de los actos administrativos tiene una relevancia específica en el dictado de medidas correctivas y provisionales, en tanto todo actuar de la administración pública debe desarrollarse en cumplimiento de lo dispuesto mediante herramientas legales. De forma adicional, se debe cumplir con dos acepciones propias de la legalidad 1) legalidad simple y reserva de la ley (Moron Urbina, 2010).

La Legalidad simple, es decir que las medidas correctivas o provisionales que se pretendan dictar deben encontrarse dentro del marco jurídico, es decir señalados expresamente las medidas.

Reserva de la Ley es decir que dichas limitaciones a los derechos fundamentales deben ser dispuesta por una ley, pero no en el sentido amplio sino en el nivel normativo, hablamos de una Ley emitida por el Congreso de la República, de un Decreto Legislativo emitido en el marco de facultades cedidas.

Esto se debe a que el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia ha interpretado que toda norma que limite derechos fundamentales no puede ser contenida ni desarrollada por normas infra legales.

5. TERMINACIÓN DEL PROCESO

La forma contenida en la ley 27444, al respecto del fin del procedimiento administrativo sancionador se da mediante una resolución que se pronuncie sobre el fondo, dentro del contenido de dicha resolución deberá contener los requisitos contenidos en el Capítulo Primero del Título Primero de la ley del Procedimiento Administrativo General, en el caso específico del Procedimiento Administrativo Sancionador tenemos dos formas de terminar con el proceso.

5.1.1. DETERMINACIÓN DE NO RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Dentro de las formas de concluir el proceso tenemos el eximente de responsabilidad, es decir que dicho proceso concluye determinando que el administrado no incurrió en una infracción y por lo tanto no corresponde imponer

una multa o sanción, la ley 27444 fija criterios por los cuales se puede aplicar la causal de eximente de responsabilidad, siendo las siguientes:

5.1.1.1. CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR DEBIDAMENTE COMPROBADA,

En este caso en específico debemos referirnos a lo establecido en el Código Civil Peruano para definir “Caso fortuito o fuerza mayor”, siendo “este causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso” (Código civil del Perú) artículo 1315, aplicado al proceso administrativo sancionador se puede delimitar como una causa que impidió el cumplimiento de una obligación por parte del administrado, dicha causa debe cumplir los requisitos de ser extraordinario, imprevisible e irresistible.

5.1.1.2. OBRAR EN CUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL O EJERCICIO LEGÍTIMO DEL DERECHO DE DEFENSA,

Al respecto Morón Urbina señala “la acción reputada como infracción encuentra una justificación a partir de una obligación. Ejemplo de este supuesto es el cumplimiento de una obligación normativa que pudiera constituir al mismo tiempo una infracción sancionada por una entidad administrativa” (Resolución Directoral N° 553-2019-OEFA-DAI, 2019).

5.1.1.3. INCAPACIDAD MENTAL DEBIDAMENTE COMPROBADA POR AUTORIDAD COMPETENTE

Siempre que esta afecta la aptitud para entender la infracción, debemos referirnos al hecho que la acción cometida debe tener las características de típica, antijurídica y culpable, por ende, si la persona no tiene la capacidad mental para comprender o responder por las consecuencias de la acción será inimputable al respecto de estas.

5.1.1.4. ORDEN OBLIGATORIA DE AUTORIDAD COMPETENTE

La Sala Penal Transitoria, mediante Casación N°1131-2018-PUNO, se ha pronunciado al respecto de los requisitos que se deben cumplir para la aplicación de este eximente, siendo dichos requisitos los siguientes:

- i. Existencia de una relación de subordinación [...], ii. Competencia del superior jerárquico [...], iii. obrar por obediencia [...] en virtud de la relación jerárquica, el subordinado se encuentra obligado a obediencia, [...] iv. La orden debe estar revestida de formalidades legales y, v. la orden debe ser antijurídica (1131-2018-PUNO, 2018)

Habiendo mencionado esto, cabe aclarar que, el tribunal constitucional se ha pronunciado mediante Exp N°2446-2003-AA/TC, al respecto de límites ante estas órdenes, siendo estos límites la vulneración de derechos fundamentales o constitucionales, concluyendo que en caso sean acatadas tanto el subordinado como la persona que emite la orden van en contra del ordenamiento peruano.

5.1.1.5. ERROR INDUCIDO POR LA ADMINISTRACIÓN O POR DISPOSICIÓN ADMINISTRATIVA CONFUSA O ILEGAL

En caso de este error en particular, se entiende que las indicaciones por las cuales se guía el administrado deben de estar de acuerdo con el principio de predictibilidad o de confianza legítima, principio contenido en el artículo IV, numeral 1.15 del título preliminar del TUO de la ley del Procedimiento Administrativo Sancionador, siendo que una indicación, o disposición que no vaya acorde con este principio podría ser considerada para solicitar un eximente de responsabilidad.

5.1.1.6. LA SUBSANACIÓN VOLUNTARIA POR PARTE DEL POSIBLE SANCIONADO DEL ACTO U OMISIÓN CON ANTERIORIDAD A LA NOTIFICACIÓN DE LA IMPUTACIÓN DE CARGOS

En concreto la imputación de cargos se da mediante la iniciación del proceso sancionador, en casos de procedimientos administrativos sancionadores, se refiere a la resolución de inicio de procedimiento sancionador, es decir que, si el administrado ha subsanado la conducta infractora de manera previa al inicio del proceso se puede aplicar un eximente de responsabilidad.

5.1.2. SANCIÓN.

Si el Proceso Administrativo Sancionador concluye que, efectivamente el administrado ha cometido la infracción y, por ende, es pertinente la aplicación de una sanción, esta sanción puede darse con un atenuante, es decir dependiendo del ordenamiento interno de cada institución se puede disminuir la fuerza o el valor de dicha sanción, la ley, sin embargo, constituye dos condiciones para su aplicación:

- 5.1.2.1. Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito. En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de

la mitad de su importe, en este caso la norma es clara al respecto de qué se necesita para acceder a este beneficio y cuál será el mismo.

- 5.1.2.2. Otros que establezcan por noma especial, es aquí que el legislador da carta abierta a las instituciones a establecer los atenuantes que crea necesarios, justificando sus requisitos y mitigando las sanciones.



CAPITULO II: METODOLOGÍA

1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

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

2. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

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.

Cuando esta normativa es incumplida, la administración se encuentra facultada a imponer sanciones y obligar a la remediación de los daños causados. Muchas veces, a fin de asegurar el cumplimiento de la normativa legal, se deben imponer medidas de carácter provisional, que permitan asegurar el cumplimiento futuro de la sanción, sin embargo, estas medidas bajo determinadas circunstancias pueden resultar gravosas para el ciudadano si el proceso es largo. Es entonces que ante el reconocimiento expreso de responsabilidad por parte del administrado se puedan reducir los plazos evitando causar un probable perjuicio al ciudadano.

3. TIPO Y NIVEL DE INVESTIGACIÓN

- 3.1. Campo : Gestión Pública
- 3.2. Área : Derecho Administrativo
- 3.3. Tipo : Cualitativa
- 3.4. Nivel : Explicativa

4. JUSTIFICACIÓN

La administración pública en el ejercicio de sus facultades debe velar por la adecuada convivencia social y la correcta forma de prestación de servicios básicos, siendo que muchas veces la correcta administración implica hacer respetar la normativa legal, que en algunos casos es incumplida.

Al respecto el *Ius Imperio* que debe ejercer el Estado a fin de hacer cumplir la ley, necesitará instrumentos que le permitan asegurar el cumplimiento futuro de las decisiones que tomará en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

Son estas medidas las que pueden resultar gravosas para los ciudadanos si es que el procedimiento administrativo es de larga duración, por lo que permitir al ciudadano reconocer su responsabilidad administrativa a fin de reducir plazos hará menos gravosas dichas medidas.

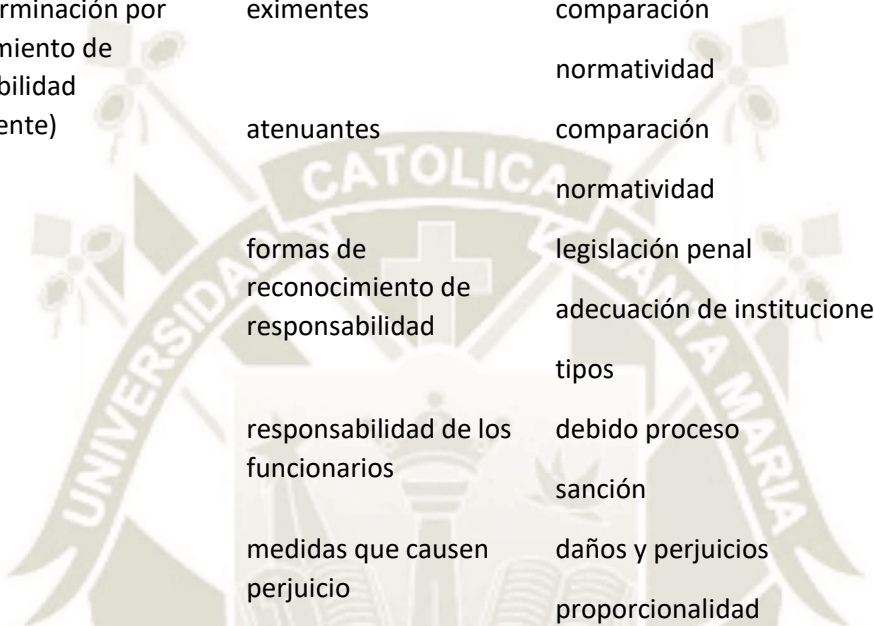
5. VARIABLES

5.1. Variable independiente: Procedimiento administrativo sancionador.

5.2. Variable dependiente: pronta terminación por reconocimiento de responsabilidad.

6. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

VARIABLE	INDICADOR	SUB-INDICADORES
Procedimiento administrativo sancionador (independiente)	medidas correctivas	diferencias con otras medidas extraordinarias normatividad tipos
	medidas provisionales	diferencias con otras medidas extraordinarias normatividad tipos
	Medidas cautelares	diferencias con otras medidas extraordinarias normatividad tipos
	Principios de la potestad sancionadora	non bis in ídem culpabilidad presunción de licitud causalidad continuación de infracciones concurso de infracciones irretroactividad tipicidad debido procedimiento razonabilidad



		legalidad
		procedimiento
	ejercicio de la potestad sancionadora	momentos del procedimiento
		instituciones facultadas
	resolución que pone fin	alcances
		contenido
pronta terminación por reconocimiento de responsabilidad (dependiente)	eximentes	comparación
		normatividad
	atenuantes	comparación
		normatividad
	formas de reconocimiento de responsabilidad	legislación penal
		adecuación de instituciones
		tipos
	responsabilidad de los funcionarios	debido proceso
		sanción
	medidas que causen perjuicio	daños y perjuicios
		proporcionalidad

CAPITULO III: RESULTADOS Y DISCUSIÓN

1. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS Y EL PERJUICIO AL ADMINISTRADO

El Poder Ejecutivo, a través de sus tres niveles de Gobierno, ha sido facultado para realizar actividades de fiscalización y supervisión, asimismo, obedeciendo al principio constitucional de descentralización los Gobiernos Locales y Regionales cuentan con autonomía, normativa, política, económica, entre otras. Es por ello por lo que el Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus competencias y facultades Constitucionales ejerce el control normativo sobre los hechos que son de su competencia.

Es por esas facultades expresas y con carácter de “reserva legal” con las que cuenta el Poder Ejecutivo y en específico la administración pública, que se empieza a hablar del juez administrativo, quien se encuentra obligado a ejecutar las decisiones administrativas legalmente emitidas.

En el marco señalado previamente, se tiene en cuenta algunas medidas que poseen las entidades administrativas o también llamada autoridad administrativa (como son denominadas por el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General) para imponer “medidas correctivas” estas medidas son recursos de carácter extraordinario, que se aplican al término de la actividad de fiscalización y tiene como objetivo evitar que se continúe con la actividad al margen de la ley que se viene realizando y que se restituyan las cosas al estado anterior a su comisión, es oportuno señalar que dichas medidas pueden ser impuestas en el marco de un procedimiento administrativo o de forma externa a un procedimiento administrativo, tal como nos lo señala el profesor Jorge Danos Ordoñez citado por (Moron Urbina, 2010), estas medidas no tienen la naturaleza de la sanción pues la medida correctiva importa un deber legal que invoca a “restaurar la situación jurídica o física afectada por su acción u omisión”.

Dichas medidas, resultan gravosas para los administrados en tanto su cumplimiento así como su dictado, implica retrotraer situación a la forma previa a su dictado, es decir que actuaciones que se hayan realizado deberán evitar se continuadas, tal como es el caso de una clausura o una paralización de una obra u otras medidas de similar naturaleza tendrán un costo y serán gravosas para el administrado en tanto que mientras dure la imposición de la medida correctiva no podrá continuar con el desarrollo de sus actividades hasta que su actuar se considere dentro de la ley, es decir que se cuenten con las autorizaciones necesarias para la continuación de sus actividades. Es oportuno señalar que la facultad de regular y normar determinadas actividades por parte de las distintas entidades administrativas tiene su origen en el principio de legalidad y en las Leyes Orgánicas o especiales que se dicten para tales efectos.

2. CONVENCIONALIDAD PARA LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS Y LA PRONTA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

Respecto a la convencionalidad en materia sancionadora, debemos distinguir entre sanción y medida correctiva, al respecto las medidas correctivas se dictan al término de la actividad de fiscalización numeral 5 del artículo 245 del (Decreto Supremo 004-2019-JUS, 2019) mientras que el procedimiento administrativo inicia por decisión de la autoridad administrativa (la actividad de fiscalización también puede concluir con “la recomendación del inicio de un procedimiento con el fin de determinar las responsabilidades administrativas que correspondan”). Es por ello que debemos distinguir claramente entre la sanción que es resultado del procedimiento administrativo y la medida correctiva que es el resultado de la actividad de fiscalización, asimismo el objetivo de la sanción administrativa es imponer un castigo debido a la conducta infractora, mientras que la naturaleza de la medida correctiva radica en reponer las cosas al estado anterior de su comisión.

Es por ello que en atención a la naturaleza y a la oportunidad que es dictada la medida correctiva no tendría efectos el reconocimiento de responsabilidad por parte del administrado. Es oportuno precisar que el reconocimiento de responsabilidad por parte de los administrados tiene efectos en el procedimiento sancionador, como son los eximentes en caso de ser reconocida y subsanada la falta antes del inicio de un procedimiento sancionador, o los atenuantes, los mismos que en caso de reconocimiento de la infracción por parte del administrado posterior al inicio del procedimiento se hará acreedor de beneficios expresamente señalados en el TUO de la Ley del Procedimiento Sancionador. Pero habiendo identificado claramente las diferencias entre sanción y medida correctiva, la ley (TUO de la 27444) no prevé alguna disminución de la intensidad de la medida correctiva. Es posible que la norma no prevea la disminución de la intensidad de las medidas correctivas en tanto las medidas correctivas deben ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados”, por lo que debemos recurrir a otra parte de la Ley del Procedimiento Administrativo General, y nos referimos a la Razonabilidad.

RAZONABILIDAD

El TUO de la 27444 prevé una parte de la norma para analizar la razonabilidad con la que actúa el infractor, por lo que uno de los elementos para ser evaluados sobre la razonabilidad son las “circunstancias de la comisión de la infracción”, en ese sentido la autoridad administrativa, deberá valorar que el administrado no solo acuerda no cometer la infracción, sino que remedia los daños que haya podido generar por la comisión de la infracción.

Vale decir que la autoridad administrativa deberá valorar la imposición de medidas correctivas y la razonabilidad de estas, en tanto se tengan en cuenta las “circunstancias en las que se cometió la infracción” literal g del numeral 3 del artículo 246 del (Decreto Supremo 004-2019-JUS, 2019).

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

En lo que respecta 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 un 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 subsanación voluntaria del administrado antes de la imputación de cargos es que se inicie un procedimiento sancionador. Es por ello que no puede aducirse la subsanación 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.

4. 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 medias correctivas, las mimas que deberán obedecer al principio de legalidad y de reserva de la ley.

5. PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD

La proporcionalidad y la razonabilidad son dos principios que se deben utilizar para la imposición de sanciones y que as su vez son utilizados para la adopción de medidas correctivas, se encuentran detallado en el numeral 3 del artículo 248 del (Decreto Supremo 004-2019-JUS, 2019) en el mismo que se desarrollan criterios que gradúan la razonabilidad al momento de adoptar una decisión administrativa, asimismo debeos tener en cuenta que el Tribunal Constitucional, se ha pronunciado ampliamente con respecto a la aplicación de la razonabilidad al momento de ejercer la facultad administrativa sancionadora del estado, siendo que un criterio fundamental es el de la razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad y motivación de las resoluciones” tal como señalan en la sentencia recaída en el expediente N°(090-2004-AA/TC, 2004).}

6. NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ACTO ADMINISTRATIVO

De forma previa estudiar el procedimiento administrativo, debemos recordar al “acto administrativo”, al respecto el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, señala en su artículo 1, la descripción del acto administrativo, siendo una: “Declaración de las entidades que, en el marco de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta (Decreto Supremo 004-2019-JUS, 2019)”. En palabras del profesor Juan Carlos Morón

Urbina, los actos administrativos exteriorizan las decisiones de las entidades vale decir que son declaraciones; poseen efectos de ejecutoriedad pues será a partir de dichos acto que la administración pública ejerza el *Ius Imperio* con el que se encuentra dotada (no debiendo confundirla con los actos de administración o actos internos) (Morón Urbina J. , 2020, pág. 195). Es oportuno señalar que el acto administrativo debe recaer sobre derechos, intereses y obligaciones de los administrados, es decir que no es un acto de mero trámite o interno, sino que sus efectos son externos a la entidad, dichos actos recaen en una situación concreta en un sujeto de derechos constituido como persona natural, jurídica o cualquier situación donde un hecho jurídico se plausible de un acto administrativo concreto, lo que lo diferencia de las normas jurídicas, que son de aplicación general y abstracta, vale decir que es la forma de “hablar” de la ley.

Todo acto administrativo se encuentra dentro de la esfera del Derecho público, es decir que se realiza en el ejercicio de la función administrativa, no debiendo confundir cuando el Estado a través de sus entidades, tiene una participación como sujeto de derechos y no como ente de gobierno (como cuando celebra un contrato con un particular), esta actuación deberá encontrarse dentro del marco habilitante de la normativa vigente y deberá ser facultada expresamente para emanar dicho acto administrativo, como lo señala el profesor Zagrebelsky, el Estado como ente organizativo, ha ido evolucionando su concepción durante el tiempo, y debe entenderse hoy, como una entidad a la cual se le “permite” realizar determinadas actividades, y que no puede por su libre albedrío, abarcar materias para las cuales el legislador “no autorizo” mediante una Ley (Zagrebelsky, 2011, pág. 34). |

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Como bien señala el profesor Juan Carlos Morón Urbina, los procedimientos administrativos se pueden clasificar de distinta forma y por cuantos académicos sobre la materia existan, sin embargo considera que dicha clasificación es de utilidad para entender los distintos tipos de procedimiento, y con fines académicos y con fines de determinar las normas jurídicas aplicables, encontramos entonces una clasificación realizada por la profesora Hildegard Rondón de Sanso citada por (Morón Urbina J. , 2020, pág. 337), clasificación que consideramos importante señalar a efectos del presente trabajo de investigación, donde se señala la existencia de actos de primer grado y actos de segundo grado, siendo que, estos últimos se encuentran destinados a la revisión de los actos de primer grado, podemos identificar actos como: la revocación, la declaración de nulidad, las impugnaciones, entre otros; de igual manera la profesora Rondón, distingue entre los procedimientos constitutivos, los procedimientos de notificación y los

procedimientos de ejecución, siendo de igual forma todos importantes para los correctos efectos de la administración pública.

En suma y citando al profesor Morón Urbina, el procedimiento administrativo y su estructura “se muestra como una integración coordinada y racional de actos procesales, fundamentalmente receptivos, dirigidos a un fin unitario y originados por los diversos sujetos partícipes” (Morón Urbina J. , 2020, pág. 354). Válidamente podemos señalar que el procedimiento administrativo, son un grupo de actos que tienen como fin la emisión de un acto administrativo con efectos jurídicos, inclusive se debe considerar la validez de cada uno de los actos componentes del procedimiento principal, y la aplicación de sus normas particulares a cada uno de ellos.

Como se señala en el título preliminar de la Ley del Procedimiento administrativo general, el ámbito de aplicación del derecho administrativo no es exclusivo del Poder Ejecutivo, sino que las demás entidades como el Poder Judicial, el Congreso de la República y las entidades que presten servicios públicos o ejercen la función administrativa en virtud de concesiones o delegación del Estado, les resulta aplicables los conceptos del derecho administrativo, y por consiguiente del procedimiento administrativo como tal.

CONCLUSIONES

1. La hipótesis ha sido demostrada, en tanto el reconocimiento de responsabilidad y la convencionalidad sobre la continuación de la infracción, entre la administración y el administrado puede evitar que haya un perjuicio al administrado; siempre que las infracciones sean subsanables al amparo de lo establecido en el artículo 257 del T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. 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.

7. El Texto único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General no concibe formas de terminación del procedimiento administrativo sancionador por reconocimiento de responsabilidad. Las medidas correctivas y provisionales son disposiciones que dicta la autoridad administrativa en el ejercicio de las facultades legales con las que se le ha investido, y su naturaleza obedece al principio de legalidad, responsabilidad y proporcionalidad, por lo que cuando se dictan dichas medidas, el perjuicio que puede causar a un administrado tienen como objetivo el aseguramiento del *ius Imperio* y del respeto del Estado Constitucional de Derecho.



RECOMENDACIONES

1. Bajo el esquema del Estado Constitucional de Derecho, todo el ordenamiento jurídico debe ser entendido como un sistema integrado y orientado a cumplir el fin supremo del Estado, que es la defensa de la persona humana y su dignidad.
2. En ese orden de ideas, todas los límites a derechos deberán ser expresamente dispuestos por una norma de rango legal, por lo que los operadores de justicia a nivel administrativo no pueden y no deben exceder las prerrogativas con las que los ha facultado la Ley.
3. Las medidas correctivas y medidas provisionales son medidas que imponen límites a los derechos fundamentales, en ese sentido, toda medida correctiva o provisional deberá imponerse por el funcionario competente respetando irrestrictamente el debido proceso y el respeto de los derechos fundamentales.



REFERENCIAS

- 090-2004-AA/TC. (2004). *Tribunal Constitucional*. Arequipa.
- 2192-2004-AA/TC. (2004). *Tribunal Constitucional*.
- 2192-2004-AA/TC. (2004). *Tribunal Constitucional*.
- 2704-2012-PHC/TC. (2012). *Tribunal Constitucional*.
- 3741-2004-AA/TC. (2004). *Tribunal Constitucional*.
- 4289-2004-AA/TC. (2004). *Tribunal Constitucional del Perú del Perú*.
- Código Procesal Penal Decreto Legislativo 957. (2004). *Poder Ejecutivo*. El Peruano.
- Constitución Política del Perú. (1993). *Congreso Constituyente Democrático*. Lima: El Peruano.
- Constitución Política del Perú. (1993). *Congreso Constituyente Democrático*. Lima: El Peruano.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021). Obtenido 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
- Coviello, P. (2011). El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo. *Revista de la Facultad de Derecho*(67), 137-153.
- Danos Ordoñez, J. (1995). *Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública*. Obtenido de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15485/15935>
- 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>
- Decreto Supremo 004-2019-JUS. (2019). *Texto Unico Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*. El Peruano.
- Del Carpio Ugarte, C. (2020). *La Cuestión de Confianza y la Moción de Censura como instrumentos de control político*. Arequipa: Repositorio de la Universidad Católica de Santa María.
- El Peruano. (02 de 09 de 2020). El Código Procesal Penal regirá desde el 1 de diciembre. pág. 01.
- 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.
- García Toma, V. (2007). *Introducción a las Ciencias Jurídicas*. Lima: Jurista Editores.
- GOBIERNO DE ARGENTINA. (24 de noviembre de 2017). *GOBIERNO DE ARGENTINA*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/sistema-acusatorio-nuevos-roles-y-mayor-eficacia>
- 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.

- Jinesta Lobo, E. (2011). Obtenido de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-prima-derecho-admin/article/download/1460/1361>
- Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. (2001). *Congreso de la República del Perú*. Lima: El Peruano.
- Ley Orgánica de Municipalidades , 27972. (s.f.). *Congreso de la República del Perú*.
- Ministerio de Justicia. (2017). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Lima: PRODUGRAFICA EIRL.
- Morón Urbina, J. (2005). Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana. *ADVOCATUS*, 237-238.
- Moron Urbina, J. (2010). *Los actos-medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración*. Obtenido de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13710>
- Morón Urbina, J. (2020). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General TOMO I* (15° ed.). Lima: Gaceta Jurídica.
- Morón Urbina, J. C. (2020). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, TOMO II* (15° ed.). Lima: Gaceta Jurídica.
- Ore Guardia, A. (2005). *La Estructura del Proceso Común en el Nuevo Código Procesal Penal Peruano*. Obtenido de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/download/17025/17323/>
- Osterling Parodi, F. (2012). Obtenido de <http://www.osterlingfirm.com/Documentos/articulos/Art%C3%ADculo%201314.pdf>
- Plascencia Villanueva, R. (1995). Obtenido de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-prima-derecho-admin/article/download/1460/1361>
- Poder Judicial. (12 de marzo de 2020). Obtenido de https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cortesuprema/s_cortes_suprema_home/as_inicio/as_enlaces_destacados/as_imagen_prensa/as_notas_noticias/2020/cs_n-oralidad-cortes-de-arequipa-y-la-libertad-12032020
- Poder Judicial de Neuquén. (2020). Obtenido de <http://www.mpdneuquen.gob.ar/index.php/penal/17-principio-de-concentracion>
- Sentencia 003-2005-PI/TC. (2006). *Tribunal Constitucional Del Perú*.
- Sentencia 03951-2007-AA. (2008). *Tribunal Constitucional del Perú*. Lima.
- Sentencia 2050-2002-AA/TC. (2003). *Tribunal Constitucional del Perú*. El Peruano.
- Sentencia N° 015-2015-AI/TC. (2006). *Tribunal Constitucional del Perú*.
- STC 1091-2002-HC/TC. (s.f.). *Tribunal Constitucional del Perú*.

Zaffaroni, E. (2006). *Manual de Derecho Penal Parte General*. Buenos Aires: Sociedad Anonima Editora Comercial Industrial y Financiera.

Zagrebelsky, G. (2011). *El derecho dúctil*. Madrid: Trota.



ANEXOS

ANEXO I ENTREVISTA AL DR. JAMES FERNANDEZ SALGUERO

Entrevistado: Dr. James Fernandez
Fecha y hora: 01 de noviembre del 2020, 12:30 h
Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Católica de Santa María
Ex presidente del Directorio de SEDAPAR

¿Considera eficientes y eficaces la aplicación de medidas correctivas o provisionales en el marco de la Ley del procedimiento administrativo general?

Si bien las normas hablan de medidas correctivas y provisionales, las normas dan criterio generales, es decir te dicen que las instituciones públicas en todo caso en un procedimiento sancionador, toman como referencia la LPAG, pero te vas a dar cuenta que hay aproximadamente 2300 instituciones públicas que existen en el país, y muchas de esas instituciones tienen sus propios procedimientos sancionadores, lógicamente cumpliendo las referencias de la LPAG, por lo que consideramos que depende de la institución si es eficiente o no, por ejemplo en SUNAT de repente si cumplen su objetivo, sin embargo en un procedimiento donde se interviene a una persona y a esta persona está llevando contrabando, en todo caso a esa persona se le requisaran sus bienes y se iniciara ese procedimiento administrativo sancionador, por lo que aquí de repente iniciaras un procedimiento provisional, donde tú vas a buscar en todo caso que una vez que se haya emitido esa sanción se pueda cumplir, pero si tú le devuelves sus bienes a esa persona desaparece y nunca más, por eso hay objetivos. Por eso hay que ver que instituciones hacen procedimientos eficientes y eficaces, hay algunas que sí, sus procedimientos sancionadores son eficaces y otros que no, con muchos procedimientos en los gobiernos locales, sin embargo, la norma está dada para que cada institución vuelva en este procedimiento sancionador, referido a procedimientos correctivos puedan ser eficientes, por lo que considero que la norma busca eficiencia.

En ese sentido, como bien usted señala hay distintas instituciones que adecuan sus reglamentos de instrucción y sanción a la ley marco y en esa línea de ideas ¿cree usted que hay vulneración de principios del procedimiento administrativo sancionador si es que se aplican estas medidas y causasen perjuicio al administrado?

Causan perjuicio al administrado siempre y cuando tu actúes al margen de la legalidad, pero si tu aplicas los procedimientos que se encuentran normados para que yo inicie un procedimiento correctivo, para que yo inicie un procedimiento provisional, en todo caso debo enmarcarme en la norma, si yo actúo fuera de la norma y causo perjuicio en todo caso debe existir reparación, pero si sigo el procedimiento no hay perjuicio, por ejemplo en materia de SUNAT, si demuestras que tengo comprobantes de los bienes y yo como administración intervengo, decomiso en el depósito, si causare un perjuicio, habrá una demora y razones que generen la pérdida de valor, sin embargo si he seguido la norma y procedimiento yo no me veo afectado, en todo caso quien ha incumplido eres tú por no tener los documentos debidos, por eso me limito a cumplir con lo que dice la ley y ese procedimiento está establecido bajo el principio de legalidad no cree que haya un perjuicio al administrado, pero si actúo fuera del procedimiento o sin tomar en cuenta los requisitos de la norma, ahí si hay un tipo de responsabilidad.

¿usted considera que esas medidas correctivas permiten el adecuado despliegue de la facultad sancionadora del estado?

El estado de todas maneras del mismo procedimiento administrativo te dice que sigue dos etapas, la instrucción donde puedes aplicar el procedimiento correctivo y el procedimiento provisional, este último esta dado para que yo garantice el cumplimiento de un acto administrativo que ha quedado firme, y el correctivo esta dado en todo caso para que corrijas algo que el administrado lo está haciendo irregularmente, y hay veces que este procedimiento conlleva actuar de acuerdo a las normas, por ejemplo clausurar un local, porque quizás si no clausuro ese local va atentar contra las personas y su salud, por lo que la norma esta dada para actuar en determinadas circunstancias, de forma provisional o corrigiendo conductas, por eso te dice que en los procedimientos correctivos aplica la función de policía de la administración, pues lo que yo busco es satisfacer un interés, por lo que en la satisfacción de ese interés esta la protección de la población. Por lo que considero que estos procedimientos estas correctamente señaladas en la LPAG.

Encontramos que el profesor Juan Carlos Morón y Jorge Danos nos señalan que estas medidas correctivas tienen una naturaleza distinta a la sanción, ejecutan esa facultad de policía del estado,

¿Si estas medidas desaparecen del ordenamiento jurídico, cree que la facultad sancionadora del estado se vería limitada?

Hay muchas situaciones en las que tú tienes que tomar decisión, en mi experiencia en la administración pública, tú debes tomar decisiones inmediatas, por ejemplo que pasa si yo encuentro (cuando estaba en SEDAPAR) a una propiedad que hace uso del agua para lavar minerales y ese lavado de minerales origina, en todo caso, es que esa agua este contaminada, por lo que esa agua está contaminada y contaminada una fuente que utilizo para reutilizar el agua, en todo caso, debo tomar una decisión inmediata y de repente de esa decisión está la medida correctiva, que busca el bien común, porque la toma de esa decisión que me corresponde, es de repente clausurar esa conexión, lógicamente sin perjuicio sin seguir el perjuicio que corresponda, pues debo dar la oportunidad de defensa al otra persona, pero en ese momento considero que debo detener el vertimiento de esa agua y no haciendo lo puede afectar a la colectividad, por lo que en este caso debe permanecer la medida correctiva, si desaparece esta medida evitara hacer algo que debí hacer en su oportunidad, bajo perjuicio de perjudicar a un grupo de personas. Por lo que considero que no deben desaparecer estas medidas.

Profesor citando el caso precedente, en caso una persona jurídica o natural que vierte residuos tóxicos a un manantial o a una fuente de agua, se aplica una medida correctiva. Pero qué pasa si esta persona asume su responsabilidad, conviene con el estado no continuar con esa actividad y concluye el procedimiento ¿cree usted que esto resulta funcional para el estado, esta pronta terminación?

Esta medida corrige, y es una forma de conclusión de un procedimiento, hay algunos procedimientos que, si incluyen esta forma de terminación, por ejemplo, en la SUNAT cuando tu reconoces tu infracción y voluntaria haces correcciones, te reducen la multa, te reducen un porcentaje, no es cierto, ¿por qué? Pues hay un beneficio que se le otorga, pues estas reconociendo una falta y estas, en todo caso corrigiendo, por lo que hay un beneficio otorgado, esta situación ya existe en los procedimientos, por lo que en caso no existir en algunas instituciones, creo que es correcto si voluntariamente reconozco y corrijo mi falta, tiene que haber un beneficio, porque de no haber un beneficio pues, preferiré que siga mi procedimiento e impugnaré ante la vía judicial; en caso existir un beneficio, buscare un acuerdo para obtener un beneficio. Recuerda que los procedimientos sancionadores, tienen algo que ver con el derecho penal, si en el derecho penal hay beneficios para os que

reconocen porque no con más razón en lo administrativo puede hacer beneficios cuando reconoces la comisión de alguna falta, en todo caso, voluntariamente rectificas y debe existir ese beneficio.



ANEXO II ENTREVISTA AL DR. JORGE LUIS CÁCERES ARCE

Entrevistado: Dr. Jorge Luis Cáceres Arce
Fecha y hora: 28 de noviembre del 2020, 18:00 h
Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Santa María
Ex asesor de alcaldía de distintas Municipalidades

¿Considera usted eficientes y eficaces las medidas correctivas y provisionales en el marco del procedimiento administrativo general?

Bien mientras estén estas medidas ajustadas al marco legal y constitucional y persogan la custodia del interés público, la seguridad, la salubridad y respeten las normas sobre la materia y se respete el debido proceso, no hay ningún problema.

¿Cuáles son los principios jurídicos que serían vulnerados, si las medidas correctivas causan algún perjuicio al ciudadano?

La razonabilidad, la legalidad, la ponderación, la proporcionalidad.

Estos parámetros como la proporcionalidad y la ponderación, no se encuentran claramente delimitados en la Ley, ¿Cómo es que el administrador de justicia a nivel administrativo podría tener una noción clara de ello?

El juez administrativo, que viene a ser el funcionario público que labora en la región, en la municipalidad o en algún órgano constitucional, que no administre justicia ordinaria ni justicia constitucional, tiene que estar sometido a las reglas y garantías y derechos que hay que respetar, en un estado constitucional, no hay persona, ni individuo ni territorio, liberado del control de la constitucionalidad, donde hay que respetar no solo el debido proceso, sino, la debida motivación que esta decisión sea razonable, sea ponderada, sea gradual, que esta decisión no estropee la vida, la dignidad, ni restringe las libertades del individuo. Mientras esa decisión de clausura, de decomiso, se dé dentro del marco de la legalidad, preservando interés público, como salubridad, seguridad higiene, integridad, interese superior del niño, siempre y cuando sean razonables, y definitivamente ponderadas y ajustadas a la legalidad.

En esa línea de ideas, ¿Considera que estas medidas correctivas permiten que se ejerza correctamente el *Ius Imperio* del estado?

Por supuesto, pero reitero, tampoco por que el gobierno en sus distintos niveles de la administración pública (gobierno nacional, regional y local) tengan como aliada la norma, tengan en sus manos una herramienta, estas medidas correctivas, para resguardar el orden público, para preservar la seguridad ciudadana, para cautelar la salud, la salubridad la higiene, la integridad, si tú ejerces dentro de ese marco, estaría perfecto.

Poniendo un caso concreto vas a clausurar una discoteca, o un restaurante que permite que menores de edad consuman licor, o que permite que mujeres ejerzan el meretricio, estas poniendo en riesgo la salud, la integridad de menores de edad, estas vulnerando sus derechos, están poniendo en riesgo su salud, y esas mujeres que están ejerciendo en forma clandestina el meretricio, no están poniendo en riesgo la salud de los parroquianos, y también no están poniendo en riesgo el orden y la tranquilidad, de los vecinos y ciudadano que viven colindantes a esos negocios, entonces el abuso del derecho, que la constitución no lo tolera, es claro señalar, que nadie puede hacer más allá que lo que la ley prohíbe, tus derechos terminan donde comienzan las mías, tus libertades terminan donde comienzan las mías, entonces es abuso del derecho ir más allá de mis derechos y libertades, es invadir el fuero del otro individuo, del ciudadano del vecino, y bajo ninguna razón. Tú puedes ejercer tus derechos y libertades, pero sin poner en riesgo la seguridad ni integridad, ni moral ni física de otra persona.

De acuerdo con la Ley del Procedimiento Administrativo General, estas medidas pueden ser dictadas al término de un procedimiento de fiscalización y evidentemente no habría un procedimiento administrativo de por medio, pero la ley permite su aplicación; y hay abogados que cuestionan la validez de estas medidas pues las consideran lesivas.

Si fueran abusivas, si, si yo pretendo decomisar por ejemplo: productos que vende una trabajadora ambulante, y no se los pretendo devolver, es una acto abusivo, que es muy distinto a que decomise comida vencida, o no apta para el consumo humano, es una decisión desproporcional que a una pobre vendedora ambulante, le decomises sus galletas, caramelos y chicles, que no están vencidos solo por vender en una zona donde existe restricciones al comercio ambulatorio, que es muy distinto, que ese comerciante formal o

informal, que viene funcionando en un local sin las medidas de seguridad, ni las medidas de higiene y este vendiendo comida no apta para el consumo.

Profesor, ¿usted considera que cuando estas actividades violen derechos o pongan en riesgo la integridad se deben aplicar estas medidas?

Por supuesto, ahora que viene navidad, los pirotécnicos que se comenzaran a vender y se pretendan vender sin medidas de seguridad, no están poniendo en riesgo a los comerciantes, a los vecinos, a los transeúntes, ¿no está poniendo en riesgo la salud, la integridad física? Y por eso puedo ampararme en ejercer el derecho al trabajo, voy a poner en riesgo la vida de los demás, si es que yo manejo mi vehículo taxi porque tengo que llevar el pan a mi casa, un humilde taxista no respeta la normas de tránsito, las vulnera, es decir: ¿Por qué yo ejerzo un derecho al trabajo, voy a vulnerar el derecho a la tranquilidad al orden a la salud, a la seguridad? De ninguna manera, reitero, ejercicio ponderado de los derechos, te lleva a que tú tienes que actuar con razonabilidad, con ponderación, con equidad, frente a la alteración de este, sino estas incurriendo en el abuso del derecho.

Considera usted que si estas medidas correctivas, desaparecen del ordenamiento jurídico, se vería limita la capacidad del estado de regular situaciones jurídicas.

Claro, por supuesto, pero claro, no puedes imponer doble sanción, ahí viene el problema, cuando impones doble sanción, hay medidas de clausura, medidas de decomiso, medidas de demolición, si esta vivienda que estas construyendo, no respeta las mínimas medidas de seguridad de seguridad técnica y ese edificio se viene abajo, pone en riesgo a los vecinos, a los transeúntes, ¿no están transgrediendo los derechos de los demás?, el ejercicio de mis derechos y libertades, no puede pretender invadir el fuero de los derechos y libertades de los demás y poner en riesgo los mismos.

Si es que hubiese una situación de acuerdo entre el administrado y la administración sobre las faltas y el reconocimiento de la responsabilidad y el convenio de retrotraer esos actos, ¿considera que se debería tener en cuenta en una causal de eximente de responsabilidad?

Por supuesto, si llegas a un acuerdo y reconoces que cometiste una infracción, como un supermercado que no se dio cuenta que estaba vendiendo productos con fecha vencida, y

manifiestan que no se dieron cuenta y tenían que devolverlos al distribuidor, por eso te digo la ponderación es muy importante.

Profesor, Si es que estas medidas correctivas o provisionales, evidentemente en el marco de un procedimiento y de la ponderación, se someten al reconocimiento expreso de la responsabilidad, considera que se debe eximir de una multa de una sanción.

Son sanciones progresivas no: multa luego clausura, etc., hay que aplicarlas de esa forma.

Considera usted que, si hay determinadas actividades que son lesivas al orden legal, a lo prohibido por ley u otros instrumentos y se aplican estas medidas, ¿Considera que se estaría causando un perjuicio al administrado?

Siempre y cuando las medidas se apliquen dentro del marco de legalidad, y reitero, con ponderación, con gradualidad, con razonabilidad, ¿Cuál es el perjuicio? O es que te parece correcto tener una fábrica de productos de primera necesidad, cuya licencia sanitarias están vencidas, ¿y debe seguir funcionando?, un local donde funciona un colegio, y no hay extinguidor, señalética, no hay botiquín y no ha enfermería ¿Qué paso?, estas poniendo en riesgo la vida e integridad de los niños, más aun si en este colegio, no hay limpieza, no hay higienes, no hay control de ingreso, los servicios higiénicos están deteriorados, loes servicios eléctricos están expuestos en los pasillo, los interruptores hacen corto, ¿no cerrarías ese local inmediatamente?

Profesor, para terminar, ¿Estas medidas en algunos casos, si protegen al niño, al ciudadano, a la colectividad y bien común? ¿Cuál debe ser la norma que faculte al estado a ejercitar estas medidas correctivas?

Eso está en la norma, está la Ley de municipalidades, en la ley de ejecución, coactiva, está en la ley de gobiernos regionales, pero fundamentalmente en la ley orgánica de municipalidades, están en ordenanzas municipales, están en resoluciones de alcaldía

Estos reglamentos que a veces desarrollan los organismos especializados, hay abogados que cuestionan la validez de estos.

Claro, si hay excesos, mira a ley se le respeta, pero no hay que ser sumiso de la ley, pero se le interpreta, es muy importante cuando hablamos de la aplicación de una norma, esa aplicación debe estar motivada, la decisión frente a la aplicación de esa norma debe ser razonable, la aplicación de esa decisión en base a una norma debe estar motivada, ¿Por qué lo clausuro?, porque está prohibida la presencia de menores en un bar, allí hay motivación. ¿Se aplica una clausura definitiva? No, debe ser temporal, te estoy advirtiéndote que no lo vuelvas a hacer, es la gradualidad de la sanción, es la razonabilidad la ponderación, pero si le reiterar y es reincidente, y lo clausuras un y cinco veces más, ya pues debe imponerse una clausura definitiva.



ANEXO III ENTREVISTA AL DR. JORGE SUMARI BUENDÍA

Entrevistado: Dr. Jorge Sumari Buendía
Fecha y hora: 30 de noviembre del 2020, 18:00 h
Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de San Agustín
Asesor de diversas Municipalidades.

¿Considera eficientes y eficaces la aplicación de medidas correctivas en el marco de la Ley del procedimiento administrativo general?

Me parece que es relativo por varias razones, la primera, da la impresión de un prejujuamiento administrado a los administrados que efectivamente puedan cometer ciertas infracciones y estamos vulnerando el principio de inocencia que es una garantía constitucional, yo de antemano encuentro una infracción y de antemano estoy anticipando una probable sanción y de pronto puede ser desproporcionado y no mido el tipo de servicio que brinda y el tipo de sanción que pueda corresponder y sobre todo cuando aplico una medida correctiva de pronto no estoy señalando exactamente a donde estoy apuntando como institución pública sancionadora.

Usted nos habló del principio de presunción de inocencia, del principio de buena administración, pero ¿Que otros principios cree usted que se está vulnerando si las medidas correctivas causasen perjuicio?

Una de antemano es el principio de causalidad, por el que se supone que si me van a sancionar , la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable, entonces si dicto una medida y de pronto no he determinado el principio de causalidad, le estoy generando un enorme perjuicio a ese ciudadano, o de pronto estoy vulnerando el principio del debido procedimiento, creo que aquí el estado con la mejor intención da la norma pero cuando uno va y se pregunta hasta donde las normas son eficaces. Y como mido la eficacia, cuando logro la internalización del ciudadano de las normas, pero si el estado no logra que el ciudadano internalice y quiero obligarlo a que se internalice con medidas correctivas con procesos sancionadores, con multas, con clausuras; de pronto no tomo el otro escenario del Perú, donde casi el 75 % es un país informal y como tal, así como hay empresas informales, obreros informales, en el sector local podemos encontrar lo mismo, y en consecuencia tenemos trabajadores

informales y es allí donde el gobierno local se convierte en decisor de una realidad local, aplicando un formalismo que no está reflejando la realidad.

Es decir, hace falta una reevaluación, un contenido más objetivo y sobre todo tener base empírica y conocer porque el ciudadano no internaliza las normas y en segundo lugar porque el ciudadano que ejerce una actividad determinada logra burlar el mandato de la norma. Y es allí donde el gobierno local niega licencia por no corresponder la zonificación y te niego la licencia, pero igual se hará la actividad por parte del administrado.

¿Cree usted que aplicar estas medidas correctivas o provisionales, siempre van a causar perjuicio al administrado, tal vez no o dependerá de la situación?

Muy bien, depende de las circunstancias, pues también debemos cultivar el interés público, no es lo mismo que encontramos a un ciudadano que ejerce una actividad de meretricio, el comercio y consumo de drogas y no tiene licencia, comparándolos con un señor que tiene una bodega que no tiene licencia y que no cuenta con iluminación y como no tiene autorización, yo le aplico la medida provisional de retención hasta que saques tu licencia. Sin embargo, donde está el criterio de razonabilidad y proporcionalidad en relación con los distintos tipos de actividades, me podrán decir que el infractor es igual en uno o en otro, eso es abstracción que no concuerdan con la realidad concreta, entonces lo que hace falta es mayor creatividad en la norma, porque si no somos creativos en la norma, como regulamos, queremos imponer un derecho formal, a peruano informales, por años de años, entonces el estado está fracasando si solo va por el formalismo jurídico sancionador, yo cuido el interés público, y en ese sentido debo cuidar la inversión privada, yo como estado debo promover el desarrollo económico. Sin embargo, si encuentra que las actividades están fueran del control y estoy fracasando como estado y solo pelo a la sanción inmediata, para hacer sentir mi autoridad. Y ese es un estado que solo tiene la fuerza como ley para imponer y no los medios de internacionalización del ciudadano en el eficacia y vigencia de las normas.

En esa línea de ideas, esa capacidad del estado a través de los administradores de justicia a nivel de justicia tiene que ponderar y tienen que valorar, sin embargo ¿usted considera que hoy, la norma establece límites o criterios de interpretación para esa valoración y ponderación o va a depender de cada funcionario?

Así como está redactada la norma si hablamos del art. 256, es facultativo, dice “la autoridad que tramita PUEDE disponer” es decir deja en manos del funcionario (el instructor) tome las medidas de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia, si la medida es clausura, yo de antemano te clausuro, porque asegura la sanción a imponer. Vale decir que me aseguro, te decomiso para asegurar el pago y no te escapes, es decir el funcionario decide. Ahora la norma dice que debe ajustarse a la intensidad, la proporcionalidad, la necesidad y serán los objetivos que se pretenden asegurar, eso no se cumple, pues permanentemente, se ejercen estas medidas de carácter provisional, es lo general. Ahora entendemos el tema de la realidad, hay zonas rojas o peligrosas y si son zonas rojas o peligrosas, se supone que el riesgo es mayor, el peligro es mayor, la inseguridad es mayor y, en consecuencia, estoy preocupándome por los ciudadanos. Es una política de estado que se supone, debe ordenar a través de una política de estrategia, en zonas de mucho riesgo, y se puede afirmar que aquí está presente el estado, doy garantía, doy seguridad, hago fiscalización, hago control y logro que los ciudadanos se incorporen al sistema, brindando asesoría y capacitación para ponerse a derecho, es decir no solo ver el tema punitivo, en ese sentido las medidas provisionales que tienen muy buena intención pero de pronto el que va implementar es una persona que no tiene la capacidad necesaria y no encuentra la justificación de la intensidad y no identifica el argumento para su aplicación, es decir toma la medida y como un cliché ejecuta la medida y esto no es razonable.

Profesor, estas medidas correctivas, bajo su percepción, deben obedecer a un criterio de razonabilidad y ponderación y además de una política estructurada de gobierno, ¿si es que estas medidas correctivas, desaparecen del ordenamiento jurídico, cree usted que la facultad sancionadora se ve afectada?

A ver, si impongo la sanción como: clausura, demolición, o revocación u otra que corresponda, y que gana el estado sancionando, donde están las medidas correctivas. En esas circunstancias se ha visto el estado en la necesidad de incorporar las medidas correctivas, con muy buena intención, pero estas normas son discurso, no tiene un contenido material en un país informal. Esta versión media occidentalizada, media formalizada pero que de pronto, cuando llega al escenario real, materializada por seres humanos informales, de pronto hay una colisión entre la forma jurídica y el contenido social, es decir que en categorías más profundas de enorme conflicto, donde el estado solo busca la parte formal, sancionadora, jurídica, sin tomar en cuenta los escenarios reales que nos

da la sociología jurídica, para ver y encontrar el problema social dentro de un marco jurídico, y no al revés, pues el problema social tiene presión jurídica que se acentúan con las medidas de carácter provisional.

Profesor usted nos habla del aspecto social y jurídico y encontraos una presunta colisión pues algunas veces las medidas resultan gravosas, sin embargo la norma prevé una situación concreta, la subsanación de la infracción de forma previa a la iniciación de un procedimiento sancionador, que en nuestro caso se materializa con la notificación e cargo, ¿considera esta causal adecuada? y de ser adecuada, ¿si hay un reconocimiento expreso de la responsabilidad administrativa y hay un terminación pronta del proceso, se esté haciendo economía procesal y uso de un buen estado?

Aquí lo que el estado está buscando, es como lograr que el ciudadano cumpla las normas, sean estas nacionales, locales o regionales, ese es el objetivo, si ese es el objetivo, entonces debo realizar una labor de persuasión, pero si encuentro ciudadanos que de pronto son infractores y tienen un propósito de reconocer, y entonces el modelo vigente que tiene el art. 257, pues es insuficiente, pues me está diciendo simplemente que estoy subsanando voluntariamente pero me da una regla, antes de la notificación de la imputación de cargo, es decir diré: soy pecador, quiero subsanar. Y se supone que la notificación tiene un doble fin, te identifique infractor, ahora subsanas te pones a derecho y si el ciudadano opta por el camino de la enmienda, yo tengo que ver el camino de concluir anticipadamente el proceso, y para que voy a llevar hasta el final el proceso, eso me obliga a tomar medidas de mayor nivel si hay un proceso terminado, que me queda como estado fiscalizar si se cumple o no, pues si el señor este ya no me preocupo por la sanción, pero si por la fiscalización de cumplimiento, es decir el estado debe ser motivador para que el ciudadano notificado, reaccione positivamente, o que significa que hay que institucionalizar, condiciones de terminación anticipada del proceso. Por lo que habría que reformular el art 257 de tal manera, no dudamos otros elementos que generan eximentes, sin embargo el tema de la subsunción voluntaria, es una triste redacción, infeliz diría un maestro pues no estamos logrando la finalidad, hacer una reformulación de esta norma, mejorarla, perfilarla y a graduar el impacto que deseo lograr, esa es la parte humana, educativa y perfectible que debe hacer el estado con los ciudadanos si están buscando resolver su problema con el auto empleo, solo que son informales.

Claro en el mismo saco están las actividades lesivas a la integridad física a la salud pública, de los centros digamos nocturnos, prostíbulos, etc., esas actividades merecen un

tratamiento especial, y eso implica un manejo riguroso, pero no por eso perder la esencia humana. Por eso estas normas dadas de pronto no tienen eficacia sino solamente facultan de conducta punitiva y sancionadora, sin generar internalización de las normas, al hacer una actividad de forma legal. Y dos en qué medida mi zonificación es real o solo responde a un aspecto formal y por eso no te doy la autorización, y ello implica el inicio de informalidades, creo que hace falta mayor estudio y profundidad de dicha situación.



ANEXO IV ENTREVISTA AL DR. JUAN CARLOS REBAZA MERINO

Entrevistado: Dr. Juan Carlos Rebaza Merino
Fecha y hora: 02 de diciembre del 2020, 20:00 h
Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Católica San Pablo
Asesor de diversas Municipalidades.

¿Considera eficientes y eficaces las medidas correctivas y las medidas provisionales en el marco de la ley del procedimiento administrativo general?

Si la eficiencia la entendemos desde el punto de vista, que se utilizan la menor cantidad de recursos y la eficacia como el hecho de alcanzar el objetivo, considero que, en toda medida las medidas correctivas son eficientes y eficaces, pues determina menores costos para la administración con el objeto de restaurar el estado de derecho. Por ejemplo, si existe una empresa o industria que contamina el río y que esa empresa, pese a tener todos los permisos necesarios, está generando esta contaminación, e iniciar un procedimiento administrativo sancionador en el cual se presentan notificaciones y se presentan descargos y el procedimiento genera el dictado de una medida cautelar y provisional, ya implica el discurrir de un lapso y un plazo que va ser perjudicial para el medio ambiente y el interés público, entonces la medida correctiva si es una inmediata acción por parte de la administración, es un mandato que retoma el estado de derecho, que repone las cosas hasta antes de la violación del estado derecho (en este caso de la contaminación) por lo tanto se estaría cumpliendo con menos gastos operativos del estado recuperando el estado de derecho alterado por esta infracción cometida.

En ese sentido, yo si considero que las medidas correctivas, si están correctamente aplicadas, bajo el principio de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad y con regulación, y sobre todo ejecutada por personal capacitado adecuadamente, si resultan eficientes y eficaces.

¿Cuáles son los principios de la potestas sancionadora que se estarían violentando si se generase algún perjuicio al administrado, luego de la aplicación de una medida correctiva?

Bueno, primero yo creo q habría que reformular la pregunta, considero que las medidas correctivas están diferenciadas del procedimiento administrativo sancionador, el procedimiento administrativo sancionador, nace desde la imputación de cargos de la

posible infracción y termina en la resolución que emite el órgano resolutor que sanciona o archiva, en este caso si sanciona recién se inicia la siguiente etapa. En ese sentido la medida correctiva es dictada antes del procedimiento administrativo sancionador, o en todo caso podría dictarse paralelamente a el procedimiento, pero no dentro del procedimiento, en ese sentido si se dicta dentro del procedimiento se llaman medidas provisionales.

Por lo que yo considero que una medida correctiva dictada por una autoridad con competencias, una entidad que cuenta con la ley o decreto legislativo que faculta a dictar medidas correctivas, y adicionalmente estas medidas dictadas con proporcionalidad y razonabilidad, pues yo he podido percibir que el problema no son las medidas correctivas, sino son los funcionarios sobre todo en la competencia o el abuso del derecho que suele ocurrir lamentablemente en algunas administraciones que aprovechando estas medidas correctivas o mandatos que le da la ley a las administraciones cometen abusos, pero en el entendido general que existe esa posibilidad de utilizar medidas correctivas, yo considero que no se estaría violando ningún principio,

Sin embargo, en el escenario que haya algún tipo de perjuicio (por eso reestructuro su pregunta), “¿Qué daño se le puede ocasionar, vulnerado que principio?”, bueno bajo el principio de legalidad y el principio de legalidad, si se aplican medidas correctivas sin poseer la facultad, por lo que es indispensable que la administración tenga estas competencias para poder dictas una medida correctiva, la ley es específica, vía ley o vía decreto legislativo, el artículo 246, señala que la entidad debe estar facultada, pero si no hay esa facultad hay la posibilidad de violar dicho principio.

Por otro lado, creo que debe haber una regulación de acuerdo con el sector, que adicionalmente a la regulación general y legalidad, debe haber una reglamentación a la normativa del sector que funda y argumente sobre todo la potestad la facultad del órgano correspondiente y adicionalmente del funcionario que fuera a dictar una medida correctiva, determinando que el funcionario que la aplica, debe encontrarse debidamente capacitado, en mi ejercicio he observado abusos. Antes incluso de la inclusión de las medidas correctivas, pues tú sabes que estas medidas no están en la Ley 27444, las cuales me parece que a través del DL 1272, se da esta posibilidad de dictar estas medidas correctivas, entonces, otros de los problemas que pueden existir, otra vulneración a algún principio que podría perjudicar al ciudadano es el no cumplimiento del debido procedimiento administrativo, es decir, que debe existir la regulación que se pueda establecer un procedimiento para que dentro de cada sector (SERFOR, Gobiernos Regional, o un gobierno

local) dependiendo del sector creo que debe existir una regulación de cada sector para adecuar la norma general y regular todo lo que es medidas correctivas y que el incumplimiento de ello puede generar daño.

¿Cree usted, que, si estas medidas correctivas desaparecen del ordenamiento jurídico, se ve menguada esta capacidad del estado de ejercer el “IUS imperio” y el respeto a la legalidad?

Si, antes de contestar tu pregunta, me gustaría complementar indicando que si no se complementar con la debida interpretación del principio de proporcionalidad y razonabilidad, y me haces recuerdo con tu pregunta si por ejemplo: tenemos un local que está funcionando como una pollería y que origina humos y que estos humos contaban y que estos humos superan levemente los índices máximos permisibles, sería absurdo clausurar esta pollería, lo que debe hacerse como medida correctiva con razonabilidad debe ser el otorgamiento de un plazo de dos días para que regules tu horno y no contamines por encima de los límites permisibles, pero si clausuramos inmediatamente vía medida correctiva, creo que estas generando un perjuicio al ciudadano es por la falta de proporcionalidad en la aplicación.

Lo que me consultas sobre la inexistencia de las medias correctivas, creo q siempre hay una presunción de licitud de parte al ciudadano, quienes supuestamente cumplen con todo, y por contrario debemos demostrar su incumplimiento, pero adicionalmente, yo creo que si deben existir las medias correctivas. Pero me repites la pregunta.

¿Si desapareciesen estas medidas correctivas desaparecen del ordenamiento jurídico, se ve menguada esta capacidad del estado de ejercer el “IUS imperio” y el respeto a la legalidad?

Si yo creo que sí, sobre todo la parte en la que lleva a proteger el interés público y a reponer el estado de derecho; por ejemplo, imaginémos que se están instalando un local al lado de un colegio de niños y ese local está destinado a fuegos pirotécnicos, si vamos a seguir el procedimiento sancionador, va transcurrir demasiado tiempo hasta que se clausura del local, por lo que se vería menguada la capacidad del estado de reponer las cosas en beneficio del interés público, por lo que yo si estoy convencido que si deben existir estas medidas correctivas, imagina que alguien este conduciendo su vehículo en estado etílico, y se aplica la medida correctiva, el mejor ejemplo es ese, la policía lo detiene, y le comunica que usted no pude conducir su vehículo.

Yo sí creo q las medidas correctivas siempre deben aplicarse bajo el respeto de la legalidad, de la proporcionalidad y de una adecuada regulación.}

Profesor algunos profesores de derecho constitucional, nos señalan que debe existir un irrestricto respeto de la proporcionalidad, y en ese sentido le preguntamos: si en el marco regulatorio de INDECOPI, encontramos que, si las medidas correctivas se cumplen, se exime de responsabilidad al infractor, en ese entendido, trasladando al tema de LPAG, ¿Cree usted que si se aplica una medida correctiva y a futuro de puede eximirse de responsabilidad, como la subsanación antes de la imputación de cargo, pero en materia de media correctiva, si se corrigiese, podríamos levantar la medida correctiva y en consecuencia evitar un procedimiento administrativo sancionador?

En esta pregunta César , debemos diferenciar varias cosas, la medida correctiva, esta estipulada como un mandato legal al cual puede acudir la administración para reponer las cosas al estado de derecho, la corrección de una infracción que puede realizar el infractor o el administrado infractor, puede hacerlo antes y durante el procedimiento administrativo sancionador, dependiendo del sector y en base de la norma general, si subsana antes de la notificación de cargo, (hay que determinar si es una infracción inmediata o continuada), pero en todo caso la norma general indica que la subsanación es un eximente, el administrado corrige su accionar tipificado como ilegal, y ya no estaría siendo sancionado, eso es la norma general.

Pero en INDECOPI, se toma en cuenta incluso por lo delicado de su aplicación, pues es una ley que se debe aplicar de todas formas, por lo que el código de protección al consumidor y se corrige antes del inicio de un procedimiento administrativo, no debe estar sujeto a la sanción y no estará sujeto al pago de costas y costos, pues puede que habiendo iniciado el procedimiento pero no habiéndose notificado al proveedor, (usualmente el proveedor se entera antes, por los actos de la investigación previa, y corrija antes) y no pague costos y costas, e incluso considera como atenuante el código de protección al consumidor, siendo que una vez notificado se subsanan las infracciones se atenúan las costas y costos, por el solo hecho de haber corregido de corregir su accionar.

En ese sentido creo que debe haber correcciones sobre su aplicación, porque, de acuerdo con la particularidad que en el fondo es un procedimiento trilateral, la ley lo prevé como sancionador, pero al participar un tercero perjudicado, dañado por el accionar del

proveedor. Un ejemplo a modo didáctico, imaginemos que tu Cesar has recibido por parte del banco has recibido una notificación a tu teléfono, mediante la cual te indican que te han dado un préstamo de diez mil soles que tu no has tramitado, y más aún se ha transferido a otra cuenta, y te causa sorpresa y tú vas al banco y el banco no te hace caso, y el banco te dice 30 días más 30 días más para darte información, y más aún te están cobrando los diez mil soles prestados y exigiendo el pago, y mientras dura el proceso, y cuando el banco sabe que será objeto de un procedimiento sancionador en INDECOPI, y corrige, y eso te va originar que todos los gastos que has tenido en tus abogados, en pagar las tasas y movilidad nadie te lo va reconocer. Por lo que entendiendo del sector deben regularse adecuadamente e las medidas correctivas, y en materia de consumo y quizás en otros sectores, deberían de mejorarse estas medidas correctivas.



ANEXO V ENTREVISTA AL ING. ADOLFO DE CÓRDOBA VÉLEZ

Entrevistado: Ing. Adolfo de Córdoba Vélez
Fecha y hora: 04 de diciembre del 2020, 11:14 h
Exministro de Agricultura.
Ex Funcionario Público

Buenos días, habiendo sido usted ministro de agricultura, ministerio donde encontramos entidad con facultades especiales para la aplicación de medidas correctivas ¿Considera usted eficientes y eficaces la aplicación de medidas correctivas para los fines que persigue el estado, como bienestar social?

Yo creo que sí, que todas las medidas correctivas y sancionadoras son favorables, tanto para el estado como para el usuario, lo que hay que buscar es la equivalencia entre ambos, en ese tema, considero que estas medidas son favorables.

¿Considera usted que se estarían violentando principios de la LPAG si se aplican medidas que resultan gravosas para el ciudadano?

Yo creo que sí, yo creo q lo que hay que evitar en el aparato estatal que es eminentemente burocrático, es darle las facilidades al usuario, cuanto más facilidades le dé al usuario creo que la simplificación administración es mucho más eficiente.

En esa línea de ideas, ¿Cree usted que estas medidas correctivas, permiten al estado (cuando hay excesos) mantener el orden o el bienestar social?

YO creo que sí, pero deben ir acompañadas a las sancionadoras, las correctivas deben ir en paralelo con las medidas sancionadoras, deben ir de la mano.

¿Cree usted que si un administrado, reconoce su responsabilidad de infractor (ejemplo un bar al costado del colegio) y reconoce su infracción y se compromete con el estado a no volver a cometer su infracción, esto debería permitirle extinguir el procedimiento administrativo?

Yo creo que sí, yo a eso le llamo simplificación administrativo, deben darse las facilidades, cuanto más rápido haga usted correr la parte productiva de un país, e mucho mejor y esto sería una buena medida.

¿Cree usted que estas medidas deben tener un límite por parte del estado, es decir evitar se gravosas?

Considero que lo que mueve a un país es el aparato productivo y en la medida que usted simplifique todo trámite burocrático, debe ser bienvenido, considero que uno de los temas fundamentales de un estado, es como se maneja el aparato productivo y es por eso que la simplificación es vital e importante para la parte productiva, en cuanto mayores facilidades de al usuario es mejor, debemos volver a revisar la simplificación en todos los niveles y cuanto mayor de usted facilidades al usuario, el aparato productivo va bien.

Usted ha desempeñado un cargo de importancia como el de Ministro de Estado, que aporte tendría usted hacia la administración, cual es el eje fundamental que debemos tener los funcionarios con facultad de sancionar.

Creo que una de las grandes trabas (que incluso se abordó en el gobierno del Presidente García), fue el silencio administrativo , creo que hay un montón de medias y creo que el aparato estatal debe entrar al siglo XXI, debemos entra al tema de la digitalización y la simplificación administrativa, y de las ventanillas únicas, creo que ese es un tema de Estado, que debe manejarse en los próximos gobierno, ingresar a la ventanillas únicas, simplificación administrativa y tema administrativo simplificador, cuanto mayor eficientes y menos trabas pongamos a los usuarios, tendremos un aparato productivo desarrollado y la parte productiva será manejada a mayor velocidad.

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Universidad Católica de Santa María

Escuela de Postgrado

Maestría en Gestión Pública



La pronta terminación del procedimiento administrativo sancionador por reconocimiento de responsabilidad en el marco de la Ley del Procedimiento Administrativo General

Proyecto de Tesis presentada por el Bachiller:

Del Carpio Ugarte César Alejandro

Para optar el Grado Académico de:

Maestro en Gestión Pública

Arequipa – Perú

2020

ÍNDICE

1. PREÁMBULO	91
2. PLANTEAMIENTO TEÓRICO	91
2.1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	91
2.1.1. ENUNCIADO DEL PROBLEMA	91
2.1.2. INTERROGANTES DEL PROBLEMA	91
2.1.3. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	92
2.1.4. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	92
2.2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	92
2.2.1. DESARROLLO CONCEPTUAL	92
2.3. VARIABLES E INDICADORES	100
2.4. ANÁLISIS DE ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS	101
2.5. OBJETIVOS	101
2.5.1. GENERAL	4
2.5.2. ESPECÍFICOS	4
2.6. HIPÓTESIS	102
3. PLANTEAMIENTO OPERACIONAL	102
3.1. TÉCNICAS	102
3.2. INSTRUMENTOS	102
3.3. CAMPO DE VERIFICACIÓN	102
3.3.1. UBICACIÓN ESPACIAL	102
3.3.2. UBICACIÓN TEMPORAL	102
3.3.3. UNIDADES DE ESTUDIO	102
3.3.4. ESTRATEGIA DE RECOLECCIÓN DE DATOS	103
4. CRONOGRAMA DE TRABAJO	103
5. REFERENCIAS	103
ANEXO I	105

1. PREÁMBULO

La potestad sancionadora del Estado es una facultad que permite la ejecutividad y ejecutoriedad de sus actos, vale decir que sus actos no solo deban ser cumplidos, sino que le otorga las facultades suficientes para ser cumplidos. Nos encontramos entonces ante una facultad que, de no ser debidamente interpretada y aplicada, puede generar perjuicios en los ciudadanos.

Será menester de este trabajo de investigación analizar la facultad sancionadora de la administración pública, así como la sujeción a la Constitución y las leyes; esta facultad de la administración tiene un impacto directo en la forma de convivencia social y que permitirá cumplir y hacer cumplir las normas de convivencia y de respeto a la legalidad.

2. PLANTEAMIENTO TEÓRICO

2.1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

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

2.1.1. ENUNCIADO DEL PROBLEMA

La pronta terminación por reconocimiento de responsabilidad en el procedimiento administrativo sancionador en el marco de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

2.1.2. INTERROGANTES DEL PROBLEMA

- 2.1.2.1. ¿Cuáles son las medidas correctivas en el procedimiento administrativo sancionador?
- 2.1.2.2. ¿Cuáles son las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador?
- 2.1.2.3. ¿Cuáles son las medidas cautelares en el procedimiento administrativo sancionador?
- 2.1.2.4. ¿Cuáles son los principios de la potestad administrativa sancionadora?
- 2.1.2.5. ¿Cómo es la potestad sancionadora del Estado en el procedimiento administrativo sancionador?
- 2.1.2.6. ¿Cómo debe ser la resolución que pone fin al procedimiento administrativo sancionador?
- 2.1.2.7. ¿Cuáles son los eximentes en el procedimiento administrativo sancionador?
- 2.1.2.8. ¿Cuáles son los atenuantes en el procedimiento administrativo sancionador?
- 2.1.2.9. ¿Cuáles son las formas de reconocimiento en el procedimiento administrativo sancionador?

- 2.1.2.10. ¿Cómo es la responsabilidad en el procedimiento administrativo sancionador?
- 2.1.2.11. ¿Cuáles son las medidas que causan perjuicio en el procedimiento administrativo sancionador?

2.1.3. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

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.

Cuando esta normativa es incumplida, la administración se encuentra facultada a imponer sanciones y obligar a la remediación de los daños causados. Muchas veces, a fin de asegurar el cumplimiento de la normativa legal, se deben imponer medidas de carácter provisional, que permitan asegurar el cumplimiento futuro de la sanción, sin embargo, estas medidas bajo determinadas circunstancias pueden resultar gravosas para el ciudadano si el proceso es largo. Es entonces que ante el reconocimiento expreso de responsabilidad por parte del administrado se puedan reducir los plazos evitando causar un probable perjuicio al ciudadano.

2.1.4. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La administración pública en el ejercicio de sus facultades debe velar por la adecuada convivencia social y la correcta forma de prestación de servicios básicos, siendo que muchas veces la correcta administración implica hacer respetar la normativa legal, que en algunos casos es incumplida.

Al respecto el *Ius Imperio* que debe ejercer el Estado a fin de hacer cumplir la ley, necesitará instrumentos que le permitan asegurar el cumplimiento futuro de las decisiones que tomará en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

Son estas medidas las que pueden resultar gravosas para los ciudadanos si es que el procedimiento administrativo es de larga duración, por lo que permitir al ciudadano reconocer su responsabilidad administrativa a fin de reducir plazos hará menos gravosas dichas medidas.

2.2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

2.2.1. DESARROLLO CONCEPTUAL

2.2.1.1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- 2.2.1.1.1. Sistema que tenga previstos mecanismo que hagan frente a conductas que impliquen su contravención (Ministerio de Justicia, 2017, pág. 09).
- 2.2.1.1.2. Facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados (Congreso de la República).
- 2.2.1.1.3. El sistema constitucional contiene disposiciones de carácter obligatorio que dota de medidas coercitivas a la administración para su cumplimiento (Ministerio de Justicia, 2017, pág. 10).
- 2.2.1.1.4. Facultad sancionadora que implica imponer sanciones entendida la comisión de una infracción (Montes, s.f.).
- 2.2.1.1.5. La LPAG consigna los lineamientos esenciales de lo que podríamos llamar un procedimiento administrativo sancionador general y a la vez establece un conjunto de reglas generales sustantivas, compuesto por una relación de principios y otras instituciones, válidas para la aplicación de cualquier régimen sancionador sectorial especial, es decir consagra lo que virtualmente podría denominarse la parte general del Derecho Administrativo Sancionador (Danos Ordoñez, 2018).

2.2.1.2. PRONTA TERMINACIÓN POR RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD

- 2.2.1.2.1. Es un proceso especial y mecanismo de solución del conflicto penal que permite la culminación del proceso de manera anticipada, privilegiando el principio de consenso, y permitiendo a su vez- que el imputado sea beneficiado con una reducción de pena, siempre y cuando reconozca y acepte su responsabilidad penal respecto a los hechos investigados (Ministerio de Justicia, 2014).
- 2.2.1.2.2. Es un proceso especial sujeto a sus propias reglas de iniciación y con una estructura singular -etapas propias y actuaciones singulares no equiparables con el proceso común (Legis Perú, 2018).
- 2.2.1.2.3. La terminación anticipada es una institución procesal que tiene un valor bastante considerable, por cuanto permite culminar y resolver los conflictos, incluso antes de concluir con la etapa de investigación preparatoria, eximiéndose de llevar a cabo las etapas posteriores que incluyen el juzgamiento (Alegria, y otros, 2012).
- 2.2.1.2.4. El proceso de terminación anticipada viene a ser una justicia penal negociada, en el cual el imputado y el fiscal, con admisión de culpabilidad de alguno o algunos de los cargos que se formulan permitiéndole al encausado la obtención de la disminución punitiva y ese acuerdo negociado entre ambos se remite al juez, quien señala una audiencia y ahí el magistrado verifica que el acuerdo que se encuentre dentro de los parámetros legales (Diario Correo, 2013) citando a Edson Rivera Espinal.

2.2.1.3. MEDIDAS CORRECTIVAS

- 2.2.1.3.1. Conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados (Congreso de la República).
- 2.2.1.3.2. Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada a su estado anterior, así como con la indemnización por daños y perjuicios que debe ser determinada en el proceso judicial correspondiente (Ministerio de Justicia, 2017).
- 2.2.1.3.3. “Medidas correctivas” (que en la doctrina son también denominadas medidas resarcitorias o medidas de reposición) que puedan permitir el logro de la finalidad de restituir el estado de cosas previo a la comisión de la infracción (OEFA, 2016).
- 2.2.1.4. MEDIDAS PROVISIONALES
- 2.2.1.4.1. La autoridad que tramita el procedimiento puede disponer en cualquier momento la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final (Congreso de la República).
- 2.2.1.4.2. El inicio del procedimiento administrativo sancionador se materializa mediante la resolución de imputación de cargos al administrado, la cual debe contener la exposición clara de los hechos imputados, la calificación de las infracciones, las posibles sanciones, la autoridad competente y la norma que le otorga tal competencia, así como la adopción de las medidas provisionales que la autoridad considere pertinente (Ministerio de Justicia, 2017).
- 2.2.1.5. MEDIDAS CAUTELARES
- 2.2.1.5.1. Las entidades solo podrán dictar medidas cautelares y correctivas siempre que estén habilitadas por Ley o Decreto Legislativo y mediante decisión debidamente motivada y observando el Principio de Proporcionalidad (Congreso de la República).
- 2.2.1.5.2. En cualquier etapa del procedimiento administrativo sancionador se podrán ordenar medidas cautelares previamente a determinar la responsabilidad del administrado, siempre y cuando sea necesario para prevenir un daño irreparable al ambiente, a los recursos naturales y a la salud de las personas, procurando la eficacia de la resolución final (OEFA, 2016).
- 2.2.1.6. POTESTAD SANCIONADORA
- 2.2.1.6.1. Cabe anotar que las medidas correctivas, siendo parte del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, requieren contar con un marco normativo adecuado, a efectos de que su implementación por parte del Estado sea ajustada a los principios de derecho y a las necesarias garantías del debido proceso, y, asimismo, que su puesta en práctica asegure el logro de los objetivos de protección de los derechos sociales (OEFA, 2016).

2.2.1.6.2. En ese sentido, la potestad sancionadora atribuida a la Administración Pública encuentra sustento en la autotutela administrativa (obligatoriedad de los actos administrativos sin la intervención de voluntades ajenas a la Administración Pública); y, a su vez, en un imperativo de coerción asignado por ley para garantizar el cumplimiento de obligaciones que integran el ordenamiento jurídico administrativo y castigar su contravención, de ser el caso (Ministerio de Justicia, 2017).

2.2.1.6.3. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a las autoridades administrativas a quienes le hayan sido expresamente atribuidas por disposición legal o reglamentaria, sin que pueda asumirla o delegarse en órgano distinto (Congreso de la República).

2.2.1.7. RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

2.2.1.7.1. En la resolución que ponga fin al procedimiento no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su valoración jurídica (Congreso de la República).

2.2.1.7.2. Son actos administrativos las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta (Congreso de la República).

2.2.1.8. EXIMENTES

2.2.1.8.1. Al ejercer su potestad sancionadora, la autoridad administrativa debe valorar una serie de circunstancias vinculadas al caso concreto que le permitirán determinar si se ha configurado un supuesto de exclusión de responsabilidad (condiciones eximentes) (Ministerio de Justicia, 2017).

2.2.1.8.2. Circunstancia que excluye la responsabilidad penal del sujeto por falta de acción, por exclusión de la antijuricidad o justificación, por atipicidad o por falta de toda relevancia jurídica (Real Academia Española, 2020).

2.2.1.9. ATENUANTES

2.2.1.9.1. Al ejercer su potestad sancionadora, la autoridad administrativa debe valorar una serie de circunstancias vinculadas al caso concreto que le permitirán determinar si se ha configurado un supuesto de reducción de la sanción aplicada (condiciones atenuantes) (Ministerio de Justicia, 2017).

2.2.1.9.2. Circunstancia que mitiga, atenúa o disminuye la gravedad de la pena (Real Academia Española, 2020).

2.2.1.10. RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD

2.2.1.10.1. Responsabilidad es la de un hecho causada por la culpabilidad (dolosa o no) de la persona o por el simple acaecimiento del hecho desligado de culpabilidad (responsabilidad que supone el nacimiento de obligaciones para el imputado, y el nacimiento de

- derechos para el sujeto que se encuentre en de reclamarlas (UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, 2019).
- 2.2.1.10.2. No existe una única definición del concepto jurídico fundamental de responsabilidad jurídica. Algunos, por ejemplo, la ven como una especie de obligación; otros, como un estado jurídico. Del análisis riguroso del lenguaje jurídico y del funcionamiento mismo del derecho, a partir de la coercibilidad que lo caracteriza y de las normas jurídicas deónticas que contiene, se llega a dos conclusiones: Primera, que responsabilidad jurídica, persona y sanción jurídica son conceptos jurídicos fundamentales interdependientes en su correcto funcionamiento; y segunda, que la forma más clara de entender la responsabilidad jurídica es concibiéndola como un estado jurídico en el que se encuentra aquella persona que está en posibilidad real de padecer una sanción jurídica entendida como acto coactivo limitante o eliminador de bienes jurídicos llevado a cabo por una autoridad con potestad y competencia para ello, como consecuencia de la realización fenomenológica de un acto ilícito (Velez, 2015).
- 2.2.1.10.3. La responsabilidad es cumplimiento por una persona de las consecuencias desfavorables de su conducta, y por otro lado acarrea ciertas privaciones a la persona como negativa del Estado a su acto. Cuando se habla de la responsabilidad como pena se tiene presente el aspecto retrospectivo de la responsabilidad, es decir la responsabilidad por lo pasado (UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, 2019).
- 2.2.1.11. RESPONSABILIDAD FUNCIONAL
- 2.2.1.11.1. La responsabilidad guarda indisoluble con el Estado. Para quien tenga responsabilidad los estatales le exigen dar cuenta de sus actos. Cuando se trata de un deber u se presenta como por la persona de su lugar en la sociedad, de su papel en el progreso social y de su consciente en los asuntos de la sociedad. En este sentido, la responsabilidad se presenta como un singular regulador moral y de la conducta humana en el presente y el futuro (UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, 2019).
- 2.2.1.11.2. La responsabilidad administrativa surge debido a la contravención o violación de las normas que rigen la función pública o que establecen los deberes o las obligaciones administrativas, lesionando los intereses de la Administración. Conforme a la Ley N° 27785, también incurren en responsabilidad administrativa funcional los servidores y funcionarios públicos que, en el ejercicio de sus funciones, desarrollaron una gestión deficiente, para cuya configuración se requiere la existencia, previa a la asunción de la función pública que corresponda o durante el desempeño de la misma, de mecanismos objetivos o indicadores de medición de eficiencia (Congreso de la República, s.f.).
- 2.2.1.12. DAÑOS Y PERJUICIOS
- 2.2.1.12.1. Indemnizar quiere decir poner a una persona, en cuanto sea posible, en la misma situación en que se encontraría si no se

hubiese producido el acontecimiento que obliga a la indemnización, requiere la inejecución de la obligación, la imputabilidad del deudor, el daño. (Osterling Parodi, s.f.)

2.2.1.12.2. El daño material consiste en el menoscabo del patrimonio en sí mismo y puede dividirse en daño emergente y lucro cesante. El primero es la pérdida o disminución de valores económicos ya existentes; esto es, un empobrecimiento del patrimonio. El segundo implica la frustración de ventajas económicas esperadas, es decir, la pérdida de un enriquecimiento patrimonial previsto. Toda indemnización debe comprender ambos aspectos del daño (Lacebron, 1978).

2.2.1.13. NOM BIS IN IDEM

2.2.1.13.1. No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento (Congreso de la República).

2.2.1.13.2. El principio non bis in idem es entendido en nuestro ordenamiento jurídico como una prohibición de doble castigo por una misma acción que se considera antijurídica (Ministerio de Justicia, 2017).

2.2.1.14. CULPABILIDAD

2.2.1.14.1. La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva (Congreso de la República).

2.2.1.14.2. La doctrina señala que la exigencia de culpabilidad involucra la presencia de dolo o cuando menos culpa para poder sancionar una conducta ilícita, excluyendo cualquier sanción de carácter objetivo. En ese sentido, «la culpabilidad sería el reproche que se dirige a una persona porque debió actuar de modo distinto a como lo hizo, para lo cual debió tener la posibilidad de actuar de otro modo (es decir, no puede castigarse por no haber realizado un comportamiento imposible) (Congreso de la República).

2.2.1.15. PRESUNCIÓN DE LICITUD

2.2.1.15.1. Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario (Congreso de la República).

2.2.1.15.2. El principio de presunción de licitud precitado se deriva del principio constitucional a la presunción de inocencia previsto en el literal e) del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad (Ministerio de Justicia, 2017).

2.2.1.16. CAUSALIDAD

2.2.1.16.1. La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable (Congreso de la República).

2.2.1.16.2. En aplicación del principio de causalidad, la sanción debe recaer en el administrado que realizó la conducta tipificada como infracción administrativa (Ministerio de Justicia, 2017).

2.2.1.17. CONTINUACIÓN DE INFRACCIONES

2.2.1.17.1. Para determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y que se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo (Congreso de la República).

2.2.1.17.2. Cabe indicar que este principio aplica frente a una conducta ilícita que no constituye un acto aislado y concreto sino una actividad perdurable y constante. Dicho, en otros términos, se trata de una conducta reiterada por una voluntad duradera en la que no se da situación concursal alguna, sino una progresión unitaria con repetición de actos (Ministerio de Justicia, 2017).

2.2.1.18. CONCURSO DE INFRACCIONES

2.2.1.18.1. Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes (Congreso de la República).

2.2.1.18.2. En el ámbito del derecho administrativo sancionador es posible que se presenten casos en los que una misma conducta o hecho califique como más de una infracción administrativa. En dichos casos se puede aplicar diferentes opciones teóricas para determinar la sanción que corresponde aplicar.

2.2.1.19. IRRETROACTIVIDAD

2.2.1.19.1. Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables (Congreso de la República).

2.2.1.19.2. El principio de irretroactividad de las normas tiene su reconocimiento a partir de lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, en el que se establece que la ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo en materia penal cuando favorece al reo (Ministerio de Justicia, 2017).

2.2.1.20. TIPICIDAD

2.2.1.20.1. Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a

identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria (Congreso de la República).

2.2.1.20.2. Por su parte, el principio de tipicidad alude al grado de predeterminación normativa de los comportamientos típicos proscribiendo supuestos de interpretación extensiva o analógica, lo cual significa que solo cabe castigar un hecho cuando este se encuentre precisamente definido y se tenga claramente definida su penalidad. Conforme a su naturaleza, el principio de tipicidad no se encuentra sujeto a una reserva de ley absoluta, pues en determinadas situaciones podría ser complementado a través de los reglamentos respectivos (Ministerio de Justicia, 2017).

2.2.1.21. RAZONABILIDAD

2.2.1.21.1. Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción (Congreso de la República).

2.2.1.21.2. El principio de proporcionalidad, gestado originariamente en la doctrina alemana como principio incluido en uno más general de «prohibición de exceso», constituye un criterio constitucional que informa la actividad de los poderes públicos que es susceptible de restringir, lesionar o limitar de alguna forma los derechos individuales de los ciudadanos (Ministerio de Justicia, 2017).

2.2.1.22. LEGALIDAD

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

2.2.1.22.2. El principio de legalidad encuentra su fundamento normativo primigenio en el texto de la propia Constitución Política del Perú. El literal d) del inciso 24 del artículo 2 de la norma constitucional establece que nadie podrá ser condenado o sancionado con pena no prevista previamente en las leyes (Ministerio de Justicia, 2017).

2.2.1.23. DEBIDO PROCEDIMIENTO

2.2.1.23.1. No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas (Congreso de la República).

2.2.1.23.2. El principio del debido procedimiento tiene su origen en el principio del debido proceso, el cual ha sido ampliamente desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y está compuesto por una serie de elementos que, en términos generales, se relacionan con la prohibición de indefensión de los administrados. Sin embargo, este principio no se agota en el derecho que asiste al particular de exponer sus pretensiones, sino que también comprende otro tipo de garantías como el derecho de ofrecer y producir prueba, el derecho de obtener una decisión fundada en la que se analicen las principales cuestiones planteadas, entre otros (Ministerio de Justicia, 2017).

2.2.1.24. SANCIÓN PENAL

2.2.1.24.1. De acuerdo a lo expuesto, es posible afirmar que las diferencias entre la sanción penal y la administrativa, fundamentalmente, se dan en un plano formal, es decir, respecto de la autoridad que impone la sanción, los sujetos en los que recae la sanción y el grado de la sanción aplicada. Sin embargo, más allá de dichos elementos meramente formales, no existen mayores diferencias sustanciales entre ambas figuras jurídicas (Ministerio de Justicia, 2017).

2.2.1.24.2. Conforme a lo expuesto, la reformatio in peius permite que el administrado pueda impugnar las decisiones de la autoridad administrativa con la certeza de que no se le impondrá una pena más gravosa, sino que esta será menor o igual dependiendo de los fundamentos de su recurso y en el marco de las garantías procedimentales y los principios rectores del Derecho Administrativo (Ministerio de Justicia, 2017).

2.3. VARIABLES E INDICADORES

VARIABLE	INDICADOR	SUB-INDICADORES
Procedimiento administrativo sancionador (independiente)	medidas correctivas	diferencias con otras medidas extraordinarias
		normatividad
		tipos
	medidas provisionales	diferencias con otras medidas extraordinarias
		normatividad
		tipos
	Medidas cautelares	diferencias con otras medidas extraordinarias
		normatividad
		tipos
	Principios de la potestad sancionadora	non bis in ídem
		culpabilidad
		presunción de licitud
		causalidad
		continuación de infracciones

		concurso de infracciones
		irretroactividad
		tipicidad
		debido procedimiento
		razonabilidad
		legalidad
	ejercicio de la potestad sancionadora	procedimiento
		momentos del procedimiento
		instituciones facultadas
	resolución que pone fin	alcances
		contenido
pronta terminación por reconocimiento de responsabilidad (dependiente)	eximentes	comparación
		normatividad
	atenuantes	comparación
		normatividad
	formas de reconocimiento de responsabilidad	legislación penal
		adecuación de instituciones
		tipos
	responsabilidad de los funcionarios	debido proceso
		sanción
	medidas que causen perjuicio	daños y perjuicios
proporcionalidad		

2.4. ANÁLISIS DE ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS

De la revisión de estudios bibliográficos, así como de trabajos de investigación se identifica investigaciones referentes a los elementos de la responsabilidad en el ámbito administrativo y el reconocimiento como eximente de responsabilidad “El eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo General” del abogado Ramon Huapaya Tapia. Mas no se identifica la pronta terminación por reconocimiento de responsabilidad como referente relevante al presente trabajo de investigación.

2.5. OBJETIVOS

2.5.1. GENERAL

Determinar si el reconocimiento de responsabilidad administrativa evita el perjuicio en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

2.5.2. ESPECÍFICOS

2.5.2.1. Identificar las medidas correctivas en el procedimiento administrativo sancionador.

2.5.2.2. Identificar las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador.

- 2.5.2.3. Identificar las medidas cautelares en el procedimiento administrativo sancionador.
- 2.5.2.4. determinar los principios de la potestad sancionadora en el procedimiento administrativo sancionador.
- 2.5.2.5. Delimitar la potestad sancionadora en el procedimiento administrativo sancionador.
- 2.5.2.6. Reconocer la resolución que pone fin al procedimiento administrativo sancionador.
- 2.5.2.7. determinar los eximentes en el procedimiento administrativo sancionador.
- 2.5.2.8. Determinar los atenuantes en el procedimiento administrativo sancionador.
- 2.5.2.9. Enmarcar las formas de reconocimiento en el procedimiento administrativo sancionador.
- 2.5.2.10. Reconocer la responsabilidad de los funcionarios en el procedimiento administrativo sancionador.
- 2.5.2.11. Identificar medidas que causen perjuicio en el procedimiento administrativo sancionador

2.6. HIPÓTESIS

Dado que en el marco de procedimiento administrativo sancionador se pueden dictar medidas correctivas o provisionales que pueden causar perjudicar al ciudadano administrado, es probable que, si hay una pronta terminación por reconocimiento de responsabilidad, se evite el perjuicio al ciudadano administrado.

3. PLANTEAMIENTO OPERACIONAL

3.1. TÉCNICAS

Para la recolección se utilizará la consulta a material de relevancia bibliográfica y entrevistas a especialistas en la administración y derecho público.

3.2. INSTRUMENTOS

- 3.2.1. Para la entrevista se utilizará una cédula de entrevistas para obtener una entrevista guiada y con objetivos claros.
- 3.2.2. Para la obtención de referencias académicas relevantes se utilizará una ficha bibliográfica.

3.3. CAMPO DE VERIFICACIÓN

3.3.1. UBICACIÓN ESPACIAL

El estudio se realizará en los procedimientos administrativos sancionadores de las entidades que cuenten con prerrogativa expresamente delegada por ley o norma de igual rango jerárquico.

3.3.2. UBICACIÓN TEMPORAL

El estudio se realizará en la República del Perú, Departamento y Provincia de Arequipa, aun cuando por la forma organizativa del Estado (Unitario) las normas jurídicas se aplican en todo el territorio de la República.

3.3.3. UNIDADES DE ESTUDIO

- 3.3.3.1. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional
- 3.3.3.2. Textos y opiniones de especialistas en derecho administrativo

3.3.3.3. Jurisprudencia de distintas instituciones que instruyen procesos administrativos sancionadores.

3.3.4. ESTRATEGIA DE RECOLECCIÓN DE DATOS

3.3.4.1. RECURSOS

- 3.3.4.1.1. Para el presente trabajo se utilizará material bibliográfico de importancia, el mismo que deberá ser adquirido por el tesista,
- 3.3.4.1.2. Para el presente trabajo se realizarán entrevistas a profesionales de la administración pública, las cuales deberán ser coordinadas y agendadas.

4. CRONOGRAMA DE TRABAJO

	Septiembre	Octubre - Marzo	Abril	Mayo
Elaboración de proyecto	X			
Desarrollo de proyecto - Recolección de información		x		
- Comparación y análisis de la información			x	
- Discusión, conclusiones y sugerencias				x
Elaboración de Informe Final				x

5. REFERENCIAS

Alegria, J., Concco, C., Gutierrez, S., Doly, H., Menzala, J., Ponce, P., & Benito, V. (2012).
Obtenido de <https://www.usmp.edu.pe/derecho/instituto/revista/investigaciones-doctorales/la-terminacion-anticipada-en-el-peru.pdf>

Congreso de la República. (s.f.). *Ley del Procedimiento administrativo General*.

Congreso de la República. (s.f.). *Ley del Procedimiento Administrativo General*.

Congreso de la República. (s.f.). *WWW.CONGRESO.COM*. Obtenido de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FFE01AF066E6DA7405257E57001823F6/\\$FILE/09respon.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FFE01AF066E6DA7405257E57001823F6/$FILE/09respon.pdf)

Danos Ordoñez, J. (2018). *MINJUS*. Obtenido de https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/REVISTA_MINJUSDH_.pdf

Diario Correo. (2013). Obtenido de <https://diariocorreo.pe/peru/que-es-la-terminacion-anticipada-71699/>

- Lacebron, P. (1978). Obtenido de <http://www.saij.gov.ar/patricio-lacebron-danos-perjuicios-dano-material-dano-moral-daca880427-1978/123456789-0abc-defg7240-88acanirtcod>
- Legis Perú. (04 de Marzo de 2018). Obtenido de <https://lpderecho.pe/proceso-terminacion-anticipada-acuerdo-plenario-5-2009-cj-116/>
- Ministerio de Justicia. (2014). Obtenido de <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/fc18d88040999db29daedd1007ca24da/Protocolo+de+Terminaci%C3%B3n+Anticipada.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fc18d88040999db29daedd1007ca24da>
- Ministerio de Justicia. (2017). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Lima: PRODUGRAFICA EIRL.
- Montes, F. (s.f.). *Colegio de Abogados de Lima*. Obtenido de http://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/potestad_sanci.pdf
- OEFA. (2016). *Las medidas Correctivas en el marco de la fiscalización ambiental*. Obtenido de https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=19032
- Osterling Parodi, F. (s.f.). *Osterling Firm*. Obtenido de <http://www.osterlingfirm.com/Documentos/articulos/La%20indemnizacion%20de%20da%C3%B1os.pdf>
- Real Academia Española. (2020). Obtenido de <https://dej.rae.es/lema/eximente>
- Real Academia Española. (2020). Obtenido de <https://dej.rae.es/lema/atenuante>
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. (2019). *STUDOCU*. Obtenido de <https://www.studocu.com/cl/document/universidad-nacional-de-colombia/derecho-civil-personas/apuntes/principio-de-la-responsabilidad-juridica/2638071/view>
- Velez, H. (2015). *SCIELO*. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0120-38862015000100006&script=sci_abstract&tIng=es

Cerro Colorado, 27 de julio del 2020

FIRMA

ANEXO I

Entrevista como elemento de recolección de datos

¿Considera eficientes y eficaces las medidas correctivas en el marco de la LPAG (Ley del Procedimiento Administrativo General)?

¿Considera eficientes y eficaces las medidas provisionales en el marco de la LPAG?

¿Cuáles son los principios de la potestad sancionadora que están siendo vulnerados si las medidas correctivas o provisionales causan perjuicio al ciudadano?

¿Las medidas provisionales o correctivas permiten el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora del estado?

¿La potestad sancionadora del estado se vería limitada si las medidas correctivas o provisionales desaparecen del ordenamiento jurídico?

¿considera adecuado que sea un eximente de responsabilidad la subsanación voluntaria de la falta administrativa, previo a la notificación de cargo?

¿Cuál es su apreciación del reconocimiento de la responsabilidad para evitar con presuntos perjuicios en el marco de un procedimiento sancionador?

¿considera que las medidas correctivas o provisionales causan perjuicio en los administrados?