

UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE DERECHO



**Criterios de aplicación de la subsanación voluntaria como eximente de
responsabilidad administrativa en el procedimiento sancionador**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE
ABOGADO**

AUTOR

Cinthy Carolina Mondoñedo Lopez

ASESOR

Percy Orlando Mogollon Pacherre

<https://orcid.org/0000-0002-1360-2647>

Chiclayo, 2024

**Criterios de aplicación de la subsanación voluntaria como
eximente de responsabilidad administrativa en el procedimiento
sancionador**

PRESENTADA POR

Cinthy Carolina Mondoñedo Lopez

A la Facultad de Derecho de la
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo,
para optar el título de

ABOGADO

APROBADA POR

Ricardo Vicente Silva Peralta

PRESIDENTE

Keiichi Oleshka Chirinos Fernandez

SECRETARIO

Percy Orlando Mogollon Pacherre

VOCAL

Dedicatoria

A Dios, por su infinita misericordia y fortaleza en los momentos difíciles.

A mis padres, Raúl y Lorena, por ser mis primeros maestros en toda buena obra.

A mis queridos abuelos, Paco y Natty, por su sabiduría, bondad y amor incondicional.

A mi recordada tía Clemen, quien dejó memorias invaluable que atesoro en mi corazón.

A mis hermanos, por motivarme a cumplir mis metas.

Agradecimientos

A mi asesor, el Dr. Percy Orlando Mogollon Pacherre por sus conocimientos compartidos durante el desarrollo de la investigación.

ORIGINALITY REPORT

17%

SIMILARITY INDEX

17%

INTERNET SOURCES

9%

PUBLICATIONS

8%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1

hdl.handle.net

Internet Source

4%

2

tesis.pucp.edu.pe

Internet Source

1%

3

repositorioacademico.upc.edu.pe

Internet Source

1%

4

Submitted to Pontificia Universidad Catolica del Peru

Student Paper

1%

5

repositorio.unsa.edu.pe

Internet Source

1%

6

tesis.usat.edu.pe

Internet Source

1%

7

cdn.www.gob.pe

Internet Source

1%

8

Submitted to Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga

Student Paper

1%

9

revistas.pucp.edu.pe

Índice

Resumen	6
Abstract	7
Introducción	8
I. Revisión de la literatura	10
1.1. Antecedentes.....	10
1.2. Bases teóricas	13
1.2.1. Procedimiento administrativo sancionador.....	13
1.2.2. Responsabilidad administrativa	21
1.2.3. Subsanación voluntaria	27
II. Materiales y métodos.....	31
III. Resultados y discusión	32
3.1.Naturaleza del procedimiento administrativo sancionador en la Ley del Procedimiento Administrativo General	32
3.2.La responsabilidad administrativa de los administrados infractores	35
3.3.Naturaleza jurídica y alcances de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa	36
3.4.Propuesta de criterios de aplicación de la subsanación voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo General	43
Conclusiones	45
Recomendaciones.....	46
Referencias	47

Resumen

El Decreto Legislativo N° 1272 incorporó la figura de la subsanación voluntaria como una condición eximente de responsabilidad administrativa en la Ley del Procedimiento Administrativo General, estableciendo dos requisitos para su configuración: la voluntariedad y su realización antes del inicio del procedimiento sancionador. Sin embargo, no precisa límites a la posibilidad de subsanar. Con lo cual, se pone de manifiesto que la deficiente regulación legislativa puede tornarse en un incentivo perverso para los administrados reincidentes en la comisión de una infracción. En ese sentido, la presente investigación tiene como objetivo general proponer criterios de aplicación para evitar que la subsanación voluntaria se convierta en un incentivo perverso eximente de responsabilidad administrativa en el procedimiento sancionador. Para el desarrollo del mismo, se plantean como objetivos específicos: primero, examinar la naturaleza del procedimiento sancionador; segundo, analizar la responsabilidad de los administrados infractores; y tercero, explicar la naturaleza jurídica y los alcances de la subsanación voluntaria. Respecto a la metodología empleada, se sigue el enfoque cualitativo, de índole documental y analítico. De los resultados obtenidos, se demuestra que la falta de precisión sobre los límites a la posibilidad de subsanar provoca como efecto no deseado que se convierta en un incentivo perverso que favorece la impunidad de los administrados infractores, frustrando la finalidad preventiva de la sanción y vulnerando los principios jurídicos de jerarquía normativa, seguridad jurídica y buena fe. Frente a lo cual, se propone la incorporación de los criterios de no reincidencia y de gradualidad de la sanción en la Ley.

Palabras clave: Procedimiento administrativo sancionador, responsabilidad administrativa, eximentes de responsabilidad, subsanación voluntaria

Abstract

Legislative Decree No. 1272 incorporated voluntary correction as an exempt condition from administrative responsibility in the law of general procedure, establishing two requirements for its configuration: willfulness and its completion before the start of the sanctioning procedure. However, it does not require limits on the possibility of correction. That being the case, it becomes clear that deficient legislative regulation can become a perverse incentive for administrators who repeat the commission of an infraction. In that regard, the general objective of this research is to propose application criteria to prevent voluntary correction from becoming a perverse incentive exempt from administrative responsibility in the sanctioning procedure. To support this, the specific objectives are: first, to examine the nature of the sanctioning procedure; second, to analyze the responsibility of the administered offenders; and third, to explain the legal nature and scope of voluntary correction. Regarding the methodology used, it's been used a qualitative documentary and analytical approach. The results show that the lack of precision on the limits to the possibility of correction causes an undesired effect that becomes a perverse incentive that favors the impunity of the offenders, frustrating the preventive purpose of the sanction and violating the legal principles of regulatory hierarchy, legal certainty, and good faith. Therefore, this document proposes the incorporation of the criteria of non-recidivism and gradual sanctioning into the Law.

Keywords: Administrative sanctioning procedure, administrative responsibility, exemptions from liability, voluntary correction

Introducción

La institución jurídica de la subsanación voluntaria no tiene antecedentes en el Derecho Administrativo comparado ni en el Derecho Administrativo nacional. De especial forma, se gestó en la legislación nacional, tomando como punto de partida el Derecho Penal Internacional, en donde se han regulado figuras legales similares denominadas “excusas absolutorias” que han inspirado su incorporación en el ordenamiento jurídico. Por lo tanto, constituye una disposición legislativa innovadora, en tanto no se ha previsto norma análoga en materia administrativa que reúna las mismas particularidades para eximir de responsabilidad a los administrados.

En atención a lo descrito, corresponde mencionar que, en el año 2016, con la promulgación del Decreto Legislativo N° 1272, se modificó la Ley N° 27444, “Ley del Procedimiento Administrativo General” (en adelante, LPAG), en la cual se introdujeron cambios sustanciales en cuanto a la actividad sancionadora que fueron sistematizados en el Texto Único Ordenado de la mencionada Ley (en adelante, TUO de la LPAG). Uno de ellos fue la incorporación de la subsanación voluntaria como un supuesto eximente de responsabilidad que pueden invocar los administrados ante la comisión de una infracción administrativa que, tal como su nombre denota, haya sido subsanada de manera espontánea antes de la notificación del inicio del procedimiento sancionador.

Como bien se aprecia, respecto a su configuración, la norma ha establecido dos requisitos: en primer lugar, que sea voluntaria y; en segundo lugar, que se realice antes del inicio de un procedimiento sancionador. Sin embargo, no ha precisado mayores límites para su aplicación. En concreto, el número de veces con las que cuenta el administrado para subsanar una conducta infractora. Con lo cual, se evidencia que presenta una regulación legislativa deficiente.

En vista de ello, se ha generado un contexto problemático en la práctica. A juicio de la doctrina, la realidad demuestra que la falta de límites a la posibilidad de subsanar, puede dar pie a que los administrados, principalmente, aquellos que no tienen arraigada una cultura de cumplimiento normativo, incurran repetidamente en una misma infracción a sabiendas que la subsanación voluntaria los exime de responsabilidad administrativa. Ciertamente, le resulta más ventajoso volver a incumplir una norma con cargo a subsanarla posteriormente que actuar conforme a derecho (Mori, 2020).

En efecto, la subsanación voluntaria termina por convertirse en un incentivo perverso que favorece la impunidad de los administrados reincidentes en la comisión de una infracción, a pesar de haber actuado de mala fe al hacer un ejercicio abusivo de su uso. Paralelamente, frustra la finalidad preventiva de la sanción, puesto que al eximirlo de responsabilidad no habrá ninguna respuesta por parte de la Administración Pública que lo desincentive de realizar futuras conductas infractoras; y a su vez, vulnera principios de relevancia jurídica, tales como: jerarquía normativa, seguridad jurídica y buena fe.

Frente a este panorama, surge la siguiente interrogante: ¿Cuáles deberán ser los criterios de aplicación de la subsanación voluntaria para evitar que se convierta en un incentivo perverso eximente de responsabilidad en el procedimiento administrativo sancionador?

Ante la pregunta planteada, se formuló la siguiente hipótesis: Si en razón de las deficiencias legislativas que presenta la subsanación voluntaria en la normativa, esta puede convertirse en un incentivo perverso eximente de responsabilidad administrativa, entonces el legislador deberá modificar su regulación considerando los siguientes criterios:

- Criterio de no reincidencia (imposibilidad de aplicar la subsanación voluntaria en caso de reincidencia), y
- Criterio de gradualidad de la sanción (en caso de no reincidencia, se habilitará la responsabilidad administrativa para imponerle una sanción gradual a los administrados infractores).

Finalmente, para dar respuesta a la problemática expuesta, se ha establecido como objetivo general, proponer criterios de aplicación de la subsanación voluntaria para evitar que se convierta en un incentivo perverso eximente de responsabilidad administrativa. Para lo cual, se han planteado como objetivo específicos: examinar la naturaleza del procedimiento sancionador en la Ley del Procedimiento Administrativo General; analizar la responsabilidad administrativa de los administrados que han incurrido en conductas infractoras; y explicar la naturaleza y los alcances de la subsanación voluntaria como condición eximente de responsabilidad.

I. Revisión de la literatura

1.1. Antecedentes

Martínez, A.A.R. (2017), en su trabajo de investigación titulado: “La inclusión de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad en la Ley del Procedimiento Administrativo General”, hizo un primer estudio de esta figura jurídica con el objetivo de determinar el propósito de su cambio de atenuante a eximente y de establecer los efectos de su aplicación en el ordenamiento jurídico. Así pues, abordo los siguientes puntos: la relación entre el derecho penal con el derecho administrativo, y sus antecedentes en el derecho comparado, así como en el tratamiento que ha recibido en el derecho nacional. Con base en ello, concluyó que dicho cambio se sustenta en una política punitiva reparadora antes que sancionadora, la cual contribuye a disminuir la carga procesal de la Administración Pública.

La citada investigación tiene un aporte teórico en lo que respecta a la tercera variable de estudio (subsanación voluntaria), pues desarrolla sus antecedentes, y además, permite comprender cuál ha sido la intención del legislador al incorporarla como un eximente de responsabilidad en el sistema jurídico, resaltando los beneficios que ha traído consigo tanto para la Administración como para los administrados.

Huayta, F. P. (2018), en su tesis de licenciatura titulada: “La configuración de la subsanación voluntaria de la conducta infractora como eximente de responsabilidad administrativa en la normativa y jurisprudencia de los organismos reguladores”, presentada en la “Universidad Nacional de San Agustín”, evaluó la criterios establecidos respecto a los requisitos de esta figura en los reglamentos especiales y la jurisprudencia de los organismos reguladores de la inversión privada en servicios públicos, con el objetivo de incorporar los más adecuados en la norma común para brindar mayor seguridad jurídica a los administrados. Complementariamente, como parte de uno de sus objetivos específicos, determinó que no todas las infracciones pueden ser subsanables, ya que en algunos casos los efectos causados son irreversibles.

En símil con el antecedente anterior, esta investigación proporciona un aporte teórico para las tres variables de estudio. Acerca de la primera (procedimiento sancionador), desarrolla el régimen general de la potestad sancionadora en el ordenamiento jurídico; acerca de la segunda (responsabilidad administrativa), expone las nociones generales de la infracción administrativa en lo concerniente a su definición, elementos y supuestos de excepción de estos; y finalmente, acerca de la tercera (subsanación voluntaria), explica su contenido básico y

analiza los criterios establecidos sobre la misma en los reglamentos especiales y la jurisprudencia de los organismos reguladores.

Lino, A. H. (2019), en su trabajo de investigación titulado: “La subsanación voluntaria como condición eximente de responsabilidad administrativa en la Ley del Procedimiento Administrativo General”, realizó un estudio preliminar sobre esta figura jurídica, teniendo como objetivo principal delimitar sus alcances. Para lograr ello, lo estructuró en tres apartados: en el primero, expuso la teoría de la infracción administrativa; en el segundo, desarrollo la fiscalización y el procedimiento sancionador en el marco de una regulación responsiva; y en el tercero, analizo la subsanación voluntaria. Llegando a la conclusión que, es una figura de naturaleza especial, pues opera como una “estrategia de enforcement” que prioriza el restablecimiento espontáneo de una acción por encima del inicio de un procedimiento sancionador.

De manera semejante, esta investigación sirve como aporte teórico para las tres variables de estudio. En cuanto a la primera (procedimiento sancionador), explica su naturaleza a la luz de la regulación responsiva; en cuanto a la segunda (responsabilidad administrativa), describe aspectos generales sobre la infracción administrativa: definición, elementos y como subpunto las excusas absolutorias; y en cuanto la tercera (subsanación voluntaria), examina su contenido en lo que atañe a su fundamento, definición y requisitos.

Mori, N. (2020), en su artículo titulado: “¿Incentivo a la legalidad o impunidad? Acerca del eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria”, enuncio algunos alcances acerca del significado del término “subsana” y de las infracciones subsanables. En lo que sigue, expuso las críticas que ha recibido esta figura, compartiendo algunas y contradiciendo otras. Siendo una de las que comparte, aquella que señala que genera un incentivo perverso para los administrados. Frente a lo cual, propuso el establecimiento de límites para su aplicación, entre los cuales destaca la prohibición de la reincidencia por resultar contraria al principio de buena fe.

En contraste con el antecedente anterior, esta investigación tiene un aporte práctico, en tanto puntualiza a grandes rasgos la problemática en cuestión. En especial, aborda el tema de la reincidencia y la buena fe que sirven como argumentos para reafirmar la necesidad de establecer criterios para limitar la aplicación de la subsanación voluntaria.

Antayhua, B. E. (2021), en su tesis de maestría titulada: “Análisis de la regulación de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad, y sus efectos en el principio de

seguridad jurídica y la protección al medio ambiente, respecto a las actividades de la industria manufacturera, desde los años 2017 al 2019”, presentada en la “Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas”, planteo como objetivo general determinar cómo afecta la regulación de esta figura al sector ambiental, teniendo en cuenta la normativa y las resoluciones emitidas por el OEFA. Como resultado, obtuvo que efectivamente se han vulnerado los principios antes señalados; y por ende, recomendó modificar la LPAG y el reglamento de supervisión de dicho organismo atendiendo a criterios uniformes que no restrinjan su aplicación en la práctica.

La utilidad de esta investigación reside en un doble aporte, uno teórico y el otro práctico. Respecto al primero, expone los conceptos básicos sobre las tres variables de estudio (procedimiento sancionador, responsabilidad administrativa y subsanación voluntaria); y respecto al segundo, evidencia la falta de precisión normativa en cuanto a los requisitos de la subsanación voluntaria y su transgresión al principio de seguridad jurídica que es materia de estudio.

Zumaeta, I. (2021), en su trabajo de investigación titulado: “La subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad bajo el amparo de la Ley del Procedimiento Administrativo General: Primacía de la Ley”, esboza que las entidades administrativas dispusieron en sus reglamentos excepciones a dicha figura según la especialidad de cada sector, vulnerando el “carácter común” de la mencionada Ley. Como solución, propuso que las entidades públicas adapten sus normativas a las disposiciones previstas en la Ley para evitar que se establezcan condiciones menos favorables a los administrados. Caso contrario, habría una evidente afectación de los derechos de los administrados; así como una situación de desuniformidad y desintegración en el sistema jurídico que transgrede el principio de jerarquía normativa y de seguridad jurídica.

Finalmente, esta investigación sirve como aporte práctico, en la medida que evidencia las inconsistencias de la regulación de la subsanación voluntaria en la Ley, las cuales han conllevado a que las entidades públicas en sus intentos por “solucionarlas” vulneren principios de relevancia jurídica como el de jerarquía normativa y de seguridad jurídica que son objeto de estudio.

1.2. Bases teóricas

1.2.1. Procedimiento administrativo sancionador

1.2.1.1. La potestad sancionadora de la Administración Pública

El *ius puniendi* es la “capacidad legítima y exclusiva de coacción que tiene el Estado para reprimir aquellas conductas que considera lesivas de los bienes jurídicos considerados valiosos para la sociedad” (Deza, 2014, como se citó en Huayta, 2018, p.18). Se expresa en dos grandes ámbitos del derecho: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador. En el primero, a través de la sanción de las conductas tipificadas como ilícitos penales (delitos); y en el segundo, como ilícitos administrativos (infracciones administrativas).

En el ámbito administrativo, Danós (1995) ha concebido a la potestad sancionadora como un “poder natural o corolario de las competencias otorgadas a la Administración Pública en determinadas materias” (p.150). Por medio del cual, tiene la facultad de imponer sanciones a los administrados, como consecuencia de la comisión de un ilícito administrativo, que perturba o contraviene el ordenamiento jurídico.

En este sentido, tiene como base un principio de orden público: la autotutela administrativa. Entendida como:

“El privilegio excepcional de la Administración Pública de poder resolver sus propias situaciones jurídicas mediante el simple recurso de declarar su propio derecho e imponerlo a su vez a los particulares de manera directa y sin necesidad de intermediación judicial alguna”. (García, 2009, como se citó en Ugarte, 2019, p.11)

Cabe señalar, además, que la potestad administrativa sancionadora carece de reconocimiento expreso en la Constitución. Sin embargo, numerosa jurisprudencia a nivel comparado y nacional ha legitimado su vigencia. Por una parte, en el derecho comparado, el Tribunal Constitucional de España, ha identificado algunos fundamentos de carácter práctico que justifican su ejercicio, tales como:

“(…) La conveniencia no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con ese tipo de ilícitos y la

conveniencia de una mayor intermediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados (...). (STC Exp. N° 77/1983, F.J N.° 02)

Por otra parte, en el derecho nacional, el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) ha establecido lo siguiente:

“La aplicación de una sanción administrativa constituye manifestación de la potestad sancionadora del Estado, por lo que su validez, en el contexto de un Estado de derecho respetuoso de los derechos fundamentales, está condicionada al respeto de la Constitución y de los principios en ésta consagrados (...). (STC Exp. N° 03456-2007-PA/TC, F.J N. °04)

Con base en lo planteado, la normativa administrativa ha reconocido 11 principios que sirven como pautas básicas de la actuación sancionadora, a saber: legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad, concurso de infracciones, continuación de infracciones, causalidad, presunción de ilicitud, culpabilidad y non bis in ídem (Artículo 248, TUO de la LPAG). Sobre los mismos, Morón (2005) expone que:

“(...) Todos ellos cumplen respecto a la potestad sancionadora una triple función: la fundante (preceder a la existencia de las reglas mismas de la potestad sancionadora), la interpretativa (servir de criterio hermenéutico para absolver cualquier duda sobre el sentido y alcance las reglas de la potestad sancionadora), y la integradora (servir de fuente de integración para las lagunas jurídicas que se puedan identificar en la aplicación de las normas sancionadoras)”. (p.2)

Por tanto, la aludida potestad no debe ser ejercida de manera irrestricta ni arbitraria, dado que, como señaló el TC, se encuentra limitada o restringida por el marco legal vigente para garantizar el respeto de los principios constitucionales y los derechos fundamentales de los administrados. Ello atendiendo a la consecución de la finalidad principal de la Administración Pública: “la gestión y defensa de los intereses públicos y generales” (Guevara, 2016, p. 37).

1.2.1.2. El régimen administrativo sancionador general

En la década de los años noventa, no existía un régimen general del Derecho Administrativo Sancionador. La única normativa vigente era el Texto único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos (Decreto Supremo N° 002-94-JUS), la cual no regulaba nada referente a la potestad sancionadora. Como resultado, había diversas normas de rango infralegal que establecían reglas mínimas para su ejercicio, sin embargo, las mismas eran aplicables únicamente a sectores específicos de la actividad administrativa. Excepcionalmente, sólo se encontraban reguladas dos normas con rango de ley: la Ley Orgánica de Municipalidades y el Código Tributario (Huayta, 2018).

Bajo esta circunstancia, el 11 de abril de 2001, entró en vigencia la primera norma unificadora de la potestad sancionadora, la LPAG, que introdujo la parte general del Derecho Administrativo Sancionador. No obstante, la misma tenía carácter supletorio, es decir, priorizaba la aplicación de la norma especial, salvo que ésta no estableciera regulación alguna (Antayhua, 2021).

Posteriormente, el 21 de diciembre de 2016, con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1272, la LPAG sufrió una serie de modificaciones respecto a varios aspectos de las materias que regula. Entre ellos, destaca el cambio trascendental de su naturaleza. Se convirtió en una norma de carácter común que contiene parámetros mínimos para la tramitación de todos los procedimientos administrativos, la cual puede ceder ante la regulación especial, siempre que ésta no imponga condiciones menos favorables a los administrados (Supo & Del Rosario, 2020).

Como bien se expresó en la Exposición de Motivos del Decreto en mención, la regulación del procedimiento común tiene fundamento en la “vocación unificadora de la norma”. En lo que respecta a ella, Díez (1992, como se citó en Supo & Del Rosario, 2020) enfatizó que presenta tres funciones:

“(i) Asegurar el principio de unidad como criterio rector de los procedimientos, (ii) reconocer la existencia de procedimientos administrativos especiales como adaptaciones del procedimiento común en tanto la peculiaridad de cada uno sea justificada; y, (iii) determinar un núcleo de aplicación general e ineludible a todos los procedimientos independientemente de su especialidad”. (pp. 130-131)

Dentro de ese orden de ideas, la LPAG se ha constituido como una suerte de guía de obligatorio cumplimiento para todas las entidades de la Administración Pública que regulan procedimientos sancionadores, sin perjuicio de que se establezcan procedimientos específicos dada la especialidad de cada materia, los cuales deben respetar necesariamente los lineamientos que forman parte de la normativa común. Por lo que, de suscitarse un conflicto entre ambas normas, se debe preferir la aplicación de la norma común. Con tal efecto, se garantiza el derecho a la igualdad de trato a los administrados (Danós, 2022).

En vista de ello, el 20 de marzo de 2017, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, aprobó el primer TUO de la LPAG, a través del cual compiló y sistematizó en un solo cuerpo legal el conjunto de preceptos recogidos en la normativa preexistente.

Con el transcurrir del tiempo, se efectuaron distintas reformas legislativas que han incorporado nuevas disposiciones a la norma (Decreto Legislativo N° 1452), pero ninguna de ellas trajo consigo un cambio sustancial en los aspectos esenciales de la actividad sancionadora. Por tal razón, el 25 de enero de 2019, mediante Decreto Supremo N°004-2019-JUS, se aprobó el segundo TUO de la LPAG, el cual integro las modificaciones realizadas con distinta numeración, y dejó sin efecto el anterior texto legal (MINJUSDH, 2021).

Ciertamente, hasta la fecha, la LPAG ha sido actualizada con los últimos cambios normativos que se han producido (Ley N° 31465 y Decreto Legislativo N° 1561), erigiéndose como la piedra angular del Derecho Administrativo que consagra el marco de referencia del régimen sancionador general.

1.2.1.2.1. Definición del procedimiento administrativo sancionador

El PAS constituye el instrumento que utiliza la Administración Pública para el ejercicio de su potestad sancionadora (Herrera, 2018), el cual se encuentra regulado en el Capítulo III del Título IV del TUO de la LPAG, donde se han previsto los principios, reglas, caracteres, estructura, garantías y demás disposiciones indispensables para la actuación de las entidades administrativas.

En esa línea, el MINJUSDH (2017) lo definió como:

“(…) El conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, esto es, la comisión de una infracción y la consecuente aplicación de una

sanción. Dicho procedimiento constituye, además, una garantía esencial y el cauce a través del cual los administrados, a quienes se les imputa la comisión de una infracción, hacen valer sus derechos fundamentales frente a la Administración Pública”. (p.12)

De la mano con ello, Morón (2008, como se citó en Agurto, 2019) sostiene que:

“(…) Tiende fundamentalmente a cumplir dos objetivos. En primer lugar, constituye un mecanismo de corrección de la actividad administrativa, desde que permite al órgano con potestad sancionadora comprobar fehacientemente si se ha cometido algún ilícito; y, en segundo término, es el medio que asegura al presunto infractor, ejercer su derecho a la defensa, alegando y probando lo que le resulte favorable y controlando, a la par, la actuación inquisitiva de la Administración”. (p.15)

Dicho lo anterior, y teniendo en cuenta la naturaleza gravosa del PAS, resulta necesario que las entidades públicas observen imperativamente los principios de la potestad sancionadora y, adicionalmente, los principios generales del procedimiento (Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG), así como los principios constitucionales. De tal modo que, sirvan como freno a posibles actuaciones arbitrarias que puedan producir graves consecuencias jurídicas en las obligaciones y derechos de los administrados (Serva, 2017).

En concreto, estamos frente a un procedimiento de suma importancia tanto para la Administración como para los administrados, puesto que, “(…) de una parte, es el mecanismo idóneo que tiene la Administración Pública para lograr su finalidad pública y, de otro lado, constituye la vía que permite ofrecer al administrado las garantías necesarias para el respecto de sus derechos fundamentales” (MINJUSDH, 2017, p. 12).

1.2.1.2.2. Características del procedimiento administrativo sancionador

Como ya se adelantó, el PAS presenta un conjunto de cualidades propias que lo distinguen de los demás procedimientos administrativos, las cuales han sido previstas en el artículo 254 del TUO de la LPAG (Pacori, 2022). Entre ellas, tenemos:

En primer lugar, la separación de fases a cargo de autoridades distintas: i) el órgano instructor y ii) el órgano decisor o sancionador. El primero realiza todas las investigaciones que considere pertinentes para determinar la existencia o no de infracciones imputadas al

administrado, basándose en las pruebas recopiladas y en su evaluación jurídica (Danós, 2019); y el segundo, evalúa la información obtenida por el órgano instructor para tomar una decisión definitiva respecto al archivo del procedimiento o a la emisión de la resolución de sanción (Rojas & Linares, 2020).

Con ello, se busca “(...) evitar que la autoridad decisoria emita una sanción basada en juicios de valor previamente elaborados y, a su vez, procurar que el instructor desarrolle un alto grado de especialización en la investigación de los hechos materia del procedimiento”. (MINJUSDH, 2017, p. 36)

De este modo, la diferenciación en la estructura tiene como finalidad garantizar el principio de imparcialidad, el cual tiene sustento en el derecho al debido procedimiento y el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, que cuentan con respaldo constitucional (MINJUSDH, 2017).

En segundo lugar, la vinculatoriedad de los hechos probados en las resoluciones judiciales firmes. Se entiende por resolución firme aquel acto contra el cual no procede la interposición de ningún recurso impugnatorio por haber adquirido la autoridad de cosa juzgada. Por esta razón, la Administración Pública está sujeta a observar los pronunciamientos vertidos por el órgano jurisdiccional, a fin de que los hechos que ya han sido probados no puedan ser nuevamente objeto de prueba en los procedimientos que tramite (Danós, 2019).

Sobre este tema, Morón (2021) manifiesta que la intención del legislador ha sido establecer una coherencia entre la vía jurisdiccional, que tiene la calidad de cosa juzgada, y la vía administrativa, que solamente otorga la calidad de cosa decidida. Esto debido a que, no pueden haber pronunciamientos contradictorios respecto a los mismos hechos en vías distintas (p, 515). En buena cuenta, con esta disposición, se reconoce la prevalencia de la vía jurisdiccional sobre la vía administrativa.

En tercer lugar, la notificación válida de cargos. Este acto procedimental permite informar de manera oportuna y detallada a los administrados el contenido de la acusación, es decir, los hechos, infracciones, posibles sanciones y demás información valiosa para el ejercicio de su derecho de defensa. Por tanto, se considera válidamente realizada si cumple mínimamente con los siguientes requisitos: precisión, claridad, inmutabilidad y suficiencia (Morón, 2021).

Por último, el plazo razonable para la formulación de alegatos. La norma ha dispuesto un plazo de 5 días hábiles para que el administrado prepare su defensa, esto es, tenga la

posibilidad de formular alegatos y aportar medios probatorios reconocidos por el ordenamiento jurídico. Sin embargo, por la complejidad de algunas materias, el plazo puede variar, siempre y cuando no sea menor al fijado (MINJUSDH, 2017).

En relación a lo anterior, se deben mencionar dos puntos a tener en cuenta: i) el vencimiento de dicho plazo, no impide que el administrado ejerza su derecho de defensa en cualquier momento del procedimiento, excepto que se haya dispuesto lo contrario en un procedimiento especial; y ii) la falta de presentación de alegatos o medios probatorios, no significa la aceptación de los cargos imputados al administrado, puesto que, se encuentra protegido por el principio de presunción de ilicitud hasta que la Administración pruebe lo contrario (Danós, 2019).

1.2.1.2.3. Estructura del procedimiento sancionador

El PAS comprende una serie de pasos que han sido enumerados en el artículo 255 del TUO de la LPAG. En ese sentido, por una cuestión práctica, los agruparemos en tres etapas que permitirán seguir un orden en el desarrollo de su tramitación.

Antes de empezar, hablaremos de las actuaciones previas. Como su nombre lo indica, se realizan con anterioridad al inicio del procedimiento. Por lo tanto, no forman como tal parte del mismo. En atención a lo descrito, tienen carácter facultativo, es decir, su no realización, no trae consigo la nulidad del procedimiento (Pacori, 2022).

Con estos actos, se busca que el órgano competente investigue, averigüe e inspeccione evidencia relevante del caso con el objetivo de determinar la existencia de indicios razonables que justifiquen su inicio (MINJUSDH, 2017). “Si no se llegase a identificar materia investigable, produce el archivamiento de la instrucción preliminar mediante acto expreso y motivado, que vincula a la autoridad administrativa, por lo que debe notificarse lo así decidido a quien motivara su apertura (...)” (Morón, 2021, p. 517).

Ahora bien, como primera etapa, tenemos la iniciación del procedimiento. La norma ha dispuesto que, por regla general, “(...) se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia” (Artículo 255, inciso 1, TUO de la LPAG).

Dictaminado el inicio del procedimiento, el órgano instructor emite la resolución de inicio o “de imputación de cargos” al procesado, la cual debe contener los siguientes elementos:

“(…) Los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos puedan constituir y la expresión de sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia”. (Artículo 254, numeral 1, inciso 3, TUO de la LPAG)

Seguidamente, procede a notificarla al administrado, efectivizando así el inicio del procedimiento propiamente dicho, ya que, antes de ello, no puede hablarse en estricto de un PAS.

Consecuentemente, como ya se mencionó, se le otorga al administrado un plazo de 5 días hábiles para que realice sus descargos correspondientes, el cual deberá ser contabilizado desde del día siguiente hábil de la fecha de notificación (Pacori, 2022).

Como segunda etapa, se encuentra la instrucción. Al vencimiento del plazo establecido, con o sin descargos, el órgano instructor realiza de oficio actuaciones probatorias encaminadas a obtener información necesaria para determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa del presunto infractor; sustentándose dicha actuación en el principio de verdad material (Pacori, 2022).

Luego, con los datos obtenidos, elabora un “informe final de instrucción” (IFI), en el cual debe consignar con motivación suficiente la siguiente información: “las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda” (Artículo 255, inciso 5, TUO LPAG).

Inmediatamente, debe remitirlo al órgano sancionador para que tome una decisión sobre el caso y, a su vez, al administrado para que presente sus descargos en el plazo antes mencionado.

Como última etapa, está la conclusión del procedimiento. Recepcionado el IFI, el órgano sancionador puede disponer si lo estima conveniente la ejecución de actuaciones complementarias (medios probatorios adicionales) para corroborar la responsabilidad del administrado.

Dándose por terminado el procedimiento con la emisión de la resolución correspondiente: resolución de sanción (más una medida correctiva de ser el caso) o de

archivamiento del procedimiento. Cualquiera de los dos deberá ser notificada al administrado como a quien promovió su inicio de haber ocurrido ello.

1.2.2. Responsabilidad administrativa

1.2.2.1. Conceptualización

En líneas generales, el término responsabilidad proviene del latín “*responsum*” que significa “responder” por los actos propios. Cabe destacar que, en la práctica esta palabra ha recibido diferentes significados, puesto que ha sido utilizada en distintos campos de la vida. Por tal razón, no existe un concepto unitario que englobe todos o casi todos los tipos de responsabilidad (Sanz, 2000).

No obstante, como una primera aproximación en el ámbito jurídico, el Diccionario de la Lengua Española ha definido a la responsabilidad como la “deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal”. A modo de complemento, la doctrina ha señalado que “es la situación que se produce cuando una persona natural o jurídica, de derecho público o de derecho privado causa daño a otra, por dolo o por negligencia; estando obligado, en consecuencia, a reparar el daño a cabalidad o indemnizarlo” (Cabrera & Quintana, 2015, p. 64)

En pocas palabras, la responsabilidad jurídica surge cuando un sujeto de derecho realiza una conducta que infringe una norma establecida por el ordenamiento jurídico, la cual genera la obligación legal (deber) de reparar el daño o perjuicio causado en contra de uno u otros; traduciéndose dicha obligación, generalmente, en un reproche jurídico, esto es, la imposición de una sanción.

Como se hace notar, comprende tres elementos constitutivos: i) la existencia de un hecho ilícito, ii) la generación de un daño o perjuicio y iii) la acción de responder por la afectación o menoscabo a un bien jurídico protegido. Vale mencionar que, los mismos se manifiestan en las distintas ramas del Derecho, teniendo cada una de ellas sus respectivas particularidades.

Ahora bien, en lo que respecta al ámbito administrativo, la responsabilidad ha sido conceptualizada como la consecuencia jurídica que corresponde asumir a los funcionarios, servidores públicos y administrados en general por el incumplimiento de una obligación de la misma naturaleza.

Dentro de este marco, la norma ha precisado que la responsabilidad se encuentra vinculada a dos principios del Derecho Administrativo sancionador:

En primer lugar, el principio de causalidad, según el cual “la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable” (Artículo 248, inciso 8, TUO LPAG). Así pues, el mismo hace referencia al “principio de personalidad de las sanciones” que supone la posibilidad de atribuir una sanción sólo al autor de la infracción, prohibiendo la responsabilidad por hechos cometido por otros, es decir, ajenos.

En segundo lugar, el principio de culpabilidad, el cual dispone que “la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva” (Artículo 248, inciso 10, TUO LPAG). Al respecto, corresponde señalar que, la responsabilidad subjetiva exige que el hecho atribuible al sujeto infractor haya sido realizado a título de dolo o culpa, pues a diferencia de la responsabilidad objetiva, no basta únicamente la comisión de una infracción o el efecto dañoso de la misma para que el sujeto infractor sea merecedor de la imposición de una sanción.

1.2.2.2. Infracción administrativa

1.2.2.2.1. Definición

Antes que nada, conviene precisar que, dada la relación entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador por ser ambas manifestaciones del ius puniendi único del Estado, ejercido el primero por jueces y el segundo por la Administración Pública; no existe una diferencia sustancial entre la naturaleza del delito y la infracción administrativa, especialmente, en lo que atañe a su estructura.

Dentro de este orden de ideas, la definición del delito, entendido como, aquella “acción u omisión, típica, antijurídica y culpable, que a su vez resulta punible de pena” (Mezger, 1935, como se citó en Valderrama, 2021); también se aplica a las infracciones administrativas.

Por ello, en sentido similar, Rebollo e Izquierdo (2016, como se citó en Huapaya et al., 2018) han concebido a la infracción administrativa como la “acción u omisión antijurídica, típica y culpable para que la ley prevé la imposición de una sanción por una autoridad administrativa” (p.588).

Así, puede ser definida como aquella conducta realizada por una persona, natural o jurídica, que contraviene el cumplimiento de una obligación u prohibición contenida en una

norma de naturaleza administrativa, a la cual se le atribuye como consecuencia jurídica inmediata la aplicación de una sanción.

Para finalizar, resulta pertinente señalar que, en el Derecho Administrativo, al igual que en Derecho Penal, se acepta la aplicación de causas excluyentes o eximentes de responsabilidad, que eliminan algunos de los elementos de la infracción administrativa.

1.2.2.2.2. Elementos constitutivos

Partiendo de la definición anterior, se desprende que para la configuración de la infracción administrativa se requiere la presencia de una serie de elementos; así tenemos los siguientes:

Como primer elemento, la tipicidad, a través de la cual se evalúa si la conducta realizada por el administrado se encuentra previamente establecida en una ley o norma reglamentaria, de manera expresa, como infracción sancionable. De comprobarse lo contrario, la autoridad administrativa no puede imponer una sanción por un hecho que no ha sido tipificado como una infracción.

Esta exigencia se fundamenta en dos principios jurídicos: el “principio de libertad” y el “principio de seguridad jurídica”. Sobre ellos, el TC ha enfatizado que “conforme al primero, las conductas deben estar exactamente delimitadas, sin indeterminaciones; mientras que en relación al segundo, los ciudadanos deben estar en condiciones de predecir, de manera suficiente y adecuada, las consecuencias de sus actos (...)” (STC Exp. N° 01873-2009-PA/TC, F.J.N. °12)

Como segundo elemento, la antijuricidad, en mérito a la cual se corrobora que la conducta realizada sea contraria al ordenamiento jurídico. La regla general establece la presunción que la tipicidad trae consigo la antijuricidad de una conducta. Sin embargo, en determinados casos, puede constatarse la existencia de causas justificación que excluyen la misma, correspondiéndole la carga de la prueba al administrado (Saldaña, 2021).

Como tercer elemento, la culpabilidad, que consiste en un “juicio de reproche que se dirige al autor de una infracción porque pudiendo haberse comportado conforme a derecho, no lo hizo” (Gómez, 2013 como se citó en Guevara, 2016). De esta manera, permite analizar la actuación del sujeto infractor, es decir, la exigencia de dolo o culpa en la conducta para que se constituya la infracción.

Como último elemento, algunos autores han considerado a la punibilidad, por medio de la cual se examina si el ordenamiento jurídico ha prescindido la posibilidad de sancionar; es decir, si una conducta a pesar de haber sido tipificada como una infracción, ha quedado excluida de una sanción por “razones política legislativas”. En este juicio, cobra especial relevancia la evaluación de los eximentes de responsabilidad.

1.2.2.3. Tipología

La norma no ha contemplado expresamente las clases de infracciones. Sin embargo, la doctrina, en relación a sus características, ha establecido una distinción entre cada una de ellas, clasificándolas de la siguiente manera:

Como primer tipo, las infracciones instantáneas, que son aquellas en las cuales la lesión al bien jurídico protegido se produce en el mismo momento que se consuma la infracción, sin ocasionar una situación antijurídica durable. Se trata de la clase más simple porque se agota, como su nombre lo indica, en el instante de la comisión del ilícito. Por ejemplo, el típico caso de un conductor que se pasa la luz roja del semáforo (Baca, 2011).

Como segundo tipo, las infracciones instantáneas con efecto permanente, denominadas también “infracciones de Estado”. Son aquellas donde la “lesión al bien jurídico se produce en un solo momento, pero los efectos de la conducta permanecen en el tiempo hasta que la conducta es revertida” (Mori, 2020, p. 390).

A modo de ejemplo, la colocación de rejas en una vía pública en contravención a lo dispuesto por una ordenanza municipal, y la apertura de un establecimiento sin tener licencia de funcionamiento. En estos casos, las configuraciones de las infracciones ocurren en un instante determinado, específicamente, en el momento que se instalan las rejas y se inician las actividades económicas en el local; pero los efectos de dichas conductas perduran a la larga.

Como tercer tipo, las infracciones permanentes, que han sido definidas como aquellas que “mantienen su desarrollo en el tiempo o que se siguen realizando de manera perdurable” (Ayvar & Borda, 2019, p. 274). Se caracterizan porque la afectación al bien jurídico se prolonga durante un lapso de tiempo por propia voluntad del administrado, quien continúa realizando una conducta infractora hasta que decida darla por culminada.

En contraste con las infracciones anteriores, en éstas “no son los efectos de la conducta los que perduran, sino la propia comisión de la misma” (Mori, 2020). Por ejemplo, el

aprovechamiento de los recursos naturales sin contar con un título habilitante otorgado por la autoridad competente.

Finalmente, como cuarto tipo, las infracciones continuadas, que son figuras tomadas del Derecho Penal, en las cuales “existen varias acciones que materialmente constituyen una misma infracción por separado, jurídicamente y bajo ciertos presupuestos, se les otorga una unidad en virtud de la cual se les considera como una única infracción” (Mori, 2020, p.390)

De ahí que, para su configuración se requiera que exista identidad de la norma infringida (o afectación del mismo bien jurídico) y del sujeto infractor, quien debe realizar un plan preconcebido o aprovechar una similar oportunidad.

1.2.2.3. Sanción administrativa

Desde un panorama general, el Diccionario de la Lengua Española, ha definido la sanción como la “consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado”. Cabe decir que, es el castigo que una ley o un reglamento prevé para los sujetos infractores. Se aplica en distintas ramas del Derecho dependiendo el tipo de norma infringida.

En materia administrativa, a consideración de García de Enterría (2011, como se citó en MINJUSDH, 2017) la sanción es “un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal” (p.55). Por su parte, Bermejo (1999, como se citó en Ramírez, 2007), de manera más amplia, se ha referido a ella como:

“Una resolución administrativa de gravamen que disminuye o debilita - incluso elimina - algún espacio de la esfera jurídica de los particulares, bien porque se le priva de un derecho, bien porque se le impone un deber u obligación, siempre como consecuencia de la generación de una responsabilidad derivada de la actitud de los mismos” (p.274).

Vistas las definiciones anteriores, se pone de manifiesto que la sanción presenta tres elementos comunes: primero, su atribución como consecuencia de la comisión de una infracción debidamente tipificada; segundo, el establecimiento de la misma en consonancia con el ordenamiento jurídico, esto es, respetando las normas y los principios que rigen la potestad sancionadora; y tercero, su imposición a cargo de la Administración Pública luego de la tramitación de un procedimiento sancionador (Bermúdez, 1998)

Sintetizando, la sanción puede ser entendida como toda situación gravosa impuesta por la Administración a un administrado como consecuencia de la comisión de una infracción administrativa, luego de haber seguido el procedimiento administrativo correspondiente. Generalmente, consiste en la privación o restricción de derechos (personales), y en la imposición de deberes u obligaciones pecuniarias a un administrado (reales).

1.2.2.4. Eximentes de responsabilidad administrativa

Según el Diccionario de la Lengua Española, el término “eximir” significa “liberar [a alguien] de obligaciones o culpas”. Como se aprecia, “primero, una persona tiene una obligación que cumplir o asumir; segundo, por una razón especial, esta misma persona es liberada de su obligación” (Neyra, 2018, p. 336).

En esa línea, Morón (2019, como se citó en Antayhua, 2021) precisó que los eximentes de responsabilidad administrativa:

“Consisten en la exculpación de responsabilidad por la comisión de una infracción, siendo que, si bien se incurrió en una infracción que merecía sanción; ante la existencia de determinadas condiciones en su realización, no puede ni debe atribuir responsabilidad al autor, pues se identifica que la conducta es antijurídica o el autor no puede responder por su realización”

Aunado a ello, corresponde mencionar que, presentan las siguientes características:

“(i). Presuponen la realización de la conducta infractora. Existe la comisión de una infracción y la individualización del autor de dicha infracción. No obstante, en atención a determinadas circunstancias previstas en esta norma, la responsabilidad del autor es eliminada. (ii) Llevan a eliminar de plano la posibilidad de aplicar una sanción (...). (iii)

La carga de la prueba se invierte en los supuestos eximentes de responsabilidad, recayendo en el administrado que los alega” (Morón, 2021. p. 572).

Bajo esa lógica, los eximentes de responsabilidad constituyen una excepción a la regla general, puesto que, como se mencionó, la realización de una conducta infractora tiene como consecuencia la imposición de una sanción. Sin embargo, mediante estas circunstancias

especiales descritas expresamente en la norma, se genera la exculpación del autor responsable de la comisión de una infracción; esto es, la imposibilidad de aplicarle una sanción a pesar que le correspondería responder por ella.

1.2.3. Subsanación voluntaria

1.2.3.1. Antecedentes

En el derecho comparado, se han regulado figuras legales similares a la subsanación voluntaria denominadas “excusas absolutorias”, propias del ámbito del Derecho Penal. Citando a la autora española Lozano (1990, como se citó en Huapaya et al., 2018), éstas han sido definidas como aquellas “(...) causas de extinción de la pena establecidas por el legislador por razones de política criminal que se anteponen a la represión del ilícito cometido, generalmente dirigidas a fomentar la reparación por el delincuente del daño producido” (p.597).

En otras palabras, suponen la existencia de una conducta que reúne los elementos del delito (tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad); sin embargo, por decisión del legislador, se elimina la pena que debería aplicarse al sujeto que cometió el hecho delictivo. Dicha decisión, como se señaló, se fundamenta en una política legislativa que responde estrictamente a razones de utilidad social o de conveniencia (Lino, 2019).

Cabe acotar que, en nuestro ordenamiento jurídico también se ha incluido una excusa absolutoria respecto de los delitos patrimoniales en las relaciones familiares. En particular, se exime de pena a los cónyuges, concubinos, hermanos y otros miembros que mantienen un vínculo de parentesco, con la condición de que no haya mediado violencia entre ellos al momento de cometerse el ilícito (Artículo 208 del Código Penal).

En tal sentido, la institución de la subsanación voluntaria no es como tal una figura creada en el Perú. Se gestó en la legislación nacional, tomando como base el Derecho Penal Internacional. Por ello, no tiene precedentes en el Derecho Administrativo comparado ni nacional.

No obstante, en cuanto al tratamiento que ha recibido en la normativa, tenemos que:

En un principio, mediante Decreto Legislativo N°1029, publicado en el año 2008, la subsanación voluntaria fue contemplada como un atenuante de responsabilidad administrativa; estableciéndose como requisitos para su configuración que sea voluntaria y anterior a la notificación de cargos (Artículo 236-A).

Al respecto, se advierte que el legislador no plasmó en la Exposición de Motivos de la norma, las razones por las cuales le atribuyó tal calidad. Pero, a juicio de la doctrina, su intención ha sido que funcione como un criterio de gradualidad de la sanción a aplicarse a los administrados infractores que han corregido su conducta ilícita, de conformidad con el principio de razonabilidad (Martínez, 2017).

Poco tiempo después, a través del Decreto Legislativo N°1272, promulgado en el año 2016, se introdujo a la subsanación voluntaria como un eximente de responsabilidad administrativa; desconociéndose, de igual manera, los fundamentos que ampararon su cambio legislativo.

1.2.3.2. Aproximación conceptual

El texto de la norma citada, no ha definido a la subsanación voluntaria, tan sólo ha consignado lo siguiente:

“Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones (...) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos (...)” (Artículo 257, numeral 1, inciso f, TUO de la LPAG).

En atención a tales consideraciones, el MINJUSDH (2017) la definió como “el supuesto contemplado en la norma que prevé una conducta típica y antijurídica, con intencionalidad o culpa, en la que el administrado decide subsanar su infracción antes que la autoridad administrativa decida ejercer su potestad sancionadora” (p. 47).

De manera complementaria, Morón (2021) refirió que:

“En este caso, no hay la ausencia de una actuación contraria a Derecho al momento de cometer la infracción (antijuricidad) ni de la capacidad de asumir la responsabilidad (culpabilidad), es más bien una conducta posterior a la comisión de la infracción la que genera la exclusión de la responsabilidad”. (p. 534)

En resumidas cuentas, la subsanación voluntaria es una excusa absolutoria que excluye la imposición de una sanción al sujeto infractor que responsablemente subsana de

manera voluntaria un ilícito administrativo con anterioridad al inicio de un procedimiento sancionador.

1.2.3.3. Requisitos

En este punto, cabe traer a colación los requisitos que se han previsto para la configuración de la subsanación voluntaria como condición eximente de responsabilidad; así tenemos:

Como primer requisito, la temporalidad. La norma ha dispuesto que ésta debe llevarse a cabo antes de la notificación de la resolución de inicio o de “imputación de cargos” al presunto infractor. Hecho que, como ya se mencionó, marca la apertura del procedimiento sancionador.

Sobre el particular, debe precisarse que durante la tramitación de una actividad de fiscalización, el administrado puede subsanar una conducta infractora si cae en cuenta de ello por la Administración; dado que, el objetivo de la misma es la verificación de los hechos; esto es, del cumplimiento o no de una obligación contenida en la norma (Lino, 2018, p. 22).

Sin perjuicio de lo anterior, la autoridad fiscalizadora debe comunicarle al órgano instructor que detectó un incumplimiento; pero que el administrado alegó la aplicación de la subsanación voluntaria, a fin de que éste determine si inicia o no un procedimiento sancionador. Salvo que, mediante norma especial, una entidad administrativa haya regulado en su procedimiento interno que la autoridad antes señalada puede determinar si se configuró o no un eximente de responsabilidad por contar con los instrumentos técnicos para hacerlo.

Como segundo requisito, la voluntariedad. Cabe indicar que, el legislador no ha dado mayores detalles acerca del mismo. No obstante, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, se entiende por el término “voluntario” aquel “(...) acto que nace de la voluntad, y no por fuerza o necesidad extraña a aquella”. Premisa a partir de la cual se comprende que la subsanación debe realizarse por propia iniciativa del administrado, es decir, sin haber sido ordenada por mandato previo de la Administración.

Claro está que, dicho mandato “debe ser preciso, claro y expreso; a fin de evitar que cualquier tipo de comunicación que tenga la Administración con el Administrado pueda ser asimilado como un requerimiento y se pretenda romper la voluntariedad que exige la norma” (Lino, 2018, p.23)

En consecuencia, en caso la Administración como resultado de una fiscalización, imponga una medida correctiva al administrado, elimina la posibilidad que se acoja al eximente

de responsabilidad; puesto que, una medida correctiva es un acto administrativo mediante el cual se establecen disposiciones de obligatorio cumplimiento para revertir los daños producidos por la comisión de un ilícito (Zumaeta, 2021, p.8)

Finalmente, como tercer requisito, la subsanación de la conducta infractora. De igual modo, la norma no ha establecido expresamente los alcances de este aspecto. Empero, el Diccionario de la Lengua Española, ha puntualizado que la palabra “subsanar” tiene tres significados: “1. Disculpar o excusar un desacierto o delito, 2. Reparar o remediar un defecto, 3. Resarcir un daño”. En virtud de lo cual, el MINJUSDH (2017) determinó que:

“Este supuesto no solo consiste en el cese de la conducta infractora sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora. Ello con la finalidad de no generar impunidad y evitar que el imputado se apropie del beneficio ilícito obtenido por la infracción” (p.47).

Esta postura ha sido recogida por las entidades administrativas; entre ellas: el Organismo de Supervisión Privada de Telecomunicaciones (OSIPTEL), que ha previsto en su Reglamento de Fiscalización, Infracción y Sanciones (RFIS) lo siguiente:

“Se consideran eximentes de responsabilidad administrativas las siguientes: (...) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación del inicio del procedimiento administrativo sancionador (...) Para tales efectos, deberá verificarse que la infracción haya cesado y que se hayan revertido los efectos derivados de la misma (...)” (Artículo 5, numeral IV, del RFIS)

Y, la Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD), que ha fijado en el Acuerdo N°005-2021, de fecha 23 de julio de 2021, un precedente vinculante sobre dicho requisito, estableciendo que:

“1. La aplicación de la subsanación voluntaria de infracciones como eximentes de responsabilidad, requiere que no se haya generado daño alguno, o que se haya reparado

o revertido el daño ocasionado al bien jurídico tutelado, derivado de la conducta infractora realizada por el administrado. 2. Para dichos efectos, debe tomarse en cuenta la naturaleza de la infracción, así como su temporalidad y la permanencia de los efectos generados por aquella (...)"

Siguiendo la idea anterior, Morón (2021) ha señalado que los daños y perjuicios producidos deben ser reales (daños resultantes), es decir, tienen que ser posibles de reparar después de la comisión de la infracción, y además, estar vinculados a la misma; suprimiendo así la posibilidad que la Administración exija a los administrados la reparación de daños potenciales basados en simples riesgos o peligros no tangibles (p.535).

En concordancia con lo expuesto, Huapaya et al (2018) han propuesto lo siguiente:

“El criterio para determinar si es aplicable el eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria consiste en verificar si, en caso se siguiera el procedimiento sancionador, éste culminaría con una medida correctiva. Si se concluye que no será necesaria ya una medida correctiva porque resulta suficiente lo realizado por el administrado-imputado, entonces se debe concluir que ha operado el eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria” (pp. 602-603)

II. Materiales y métodos

La presente investigación ha seguido una metodología de enfoque cualitativo, puesto que, se ha comprendido, a través de datos no numéricos, una realidad problemática del Derecho Administrativo que gira en torno a la figura de la subsanación voluntaria.

En cuanto a su tipología, fue documental. Se consultó información registrada en distintas fuentes bibliográficas con el objetivo de realizar un análisis exhaustivo sobre el objeto de estudio. Por esta razón, se fundamentó en el paradigma interpretativo, pues se llegó a comprender e interpretar la información de las variables de estudio (procedimiento administrativo sancionador, responsabilidad administrativa y subsanación voluntaria) para plantear una adecuada solución al problema.

Por otro lado, el método aplicado, fue el analítico, ya que, se revisó bibliografía relacionada a las particularidades de cada una de las variables señaladas para elaborar

argumentos que sustentan la investigación. Para tal efecto, se usó la técnica de análisis documental, que permitió extraer las ideas más relevantes de las fuentes revisadas.

Finalmente, respecto al instrumento utilizado, ha sido el fichaje. Por medio del cual, se registró y sistematizó de manera rigurosa, ya sea física o digital, la información obtenida en la revisión bibliográfica. Se han empleado fichas textuales y bibliográficas. Las primeras, se usaron para reproducir fielmente las partes más significativas de los textos; y las segundas, permitieron consignar en el trabajo las fuentes consultadas.

III. Resultados y discusión

3.1. Naturaleza del procedimiento administrativo sancionador en la Ley del Procedimiento Administrativo General

3.1.1. Enfoque punitivo

Tradicionalmente, la regulación comprendía dos tipos de estrategias de “enforcement” o cumplimiento normativo. Por un lado, la estrategia disuasiva (“deterrence strategy”) basada en la coerción y la represión; y por otro lado, la estrategia persuasiva (“compliance strategy”) respaldada en medidas formativas como la cooperación, la negociación y el diálogo (Ochoa, 2016).

Por supuesto, nuestro sistema jurídico administrativo se inclinó por el lado del enfoque punitivo, el cual recurre a normas de “comando y control”, específicamente, reglas que traen enlazada una sanción. En razón de que, desde esa óptica, “la mayoría de sujetos regulados son «seres calculadores sin moral» que solo cumplirán la ley en la medida que existan altas probabilidades de detección y cuando la sanción sea severa” (Ochoa, 2016, p. 166).

Bajo esa premisa, se postuló la idea que los sujetos regulados deciden el cumplimiento de una norma a partir de un análisis de costo y beneficio. Esto es, básicamente, realizando una comparación entre la utilidad de cumplimiento (probabilidad de detección y rigurosidad de la sanción) y la utilidad de incumplimiento. De modo tal que, si les resulta más beneficioso cumplir con la norma que transgredirla, entonces, se ajustan a lo dispuesto en ella. De lo contrario, optan por violentarla.

En lo esencial, considera que la sanción constituye el único medio para evitar la realización de conductas no deseadas, principalmente, por la amenaza que supone para el administrado (infractor y potencial infractor) la imposición de un castigo a cargo de la autoridad administrativa.

Naturalmente, parecería ser cierto. Sin embargo, se han advertido duras críticas respecto a su uso (Ochoa, 2018). Así, tenemos:

Como primera crítica, el estilo excesivamente coercitivo, que puede ocasionar el conocido “juego del gato y el ratón” entre la Administración y el Administrado, de tal forma que, aquel gaste mayores recursos en eludir la sanción en lugar de adecuar su comportamiento a la norma.

Como segunda crítica, los elevados costos que genera en cuestión del tiempo y dinero que supone iniciar un PAS, entre ellos: el despliegue de personal, los gastos de recursos y la duración de su tramitación. Sumado a los costos administrativos que podría traer un probable procedimiento de ejecución coactiva y un proceso judicial.

Por último, como tercera crítica, la “adaptación creativa”, que puede provocar que el administrado cumpla con las disposiciones contenidas en el texto de la norma, quebrantando su finalidad sin ser castigado. Como dice el refrán: “hecha la ley, hecha la trampa”

Lo antes expuesto, evidencia que el uso exclusivo del enfoque punitivo en varios casos puede ser contraproducente, por cuanto promueve una relación antagónica entre el regulador y los sujetos regulados que resulta totalmente innecesaria para lograr el cumplimiento normativo. Incluso, se corre el riesgo de reprimir la buena voluntad de aquellos administrados motivados a obedecer la norma por un compromiso de responsabilidad social. Fomentando, a su vez, una cultura de resistencia que le resta eficiencia.

3.1.2. Nueva política regulatoria: Enfoque de regulación responsiva

Frente a los riesgos del enfoque punitivo, surge como alternativa la “Regulación Responsiva” desarrollada por Ian Ayres y Jhon Braithwaite. Esta teoría combina la estrategia disuasiva y persuasiva de la regulación tradicional con el propósito de conseguir un equilibrio entre ambas; de manera que, no es absolutamente persuasiva ni punitiva.

En relación con lo anterior, ha reconocido que los sujetos regulados toman decisiones respecto a su comportamiento en función de las motivaciones, el contexto, la cultura y la información que tienen, además de otros factores influyentes. Por ello, busca desarrollar estrategias distintas atendiendo a la particularidad de cada caso en concreto, a fin de que la Administración brinde una respuesta acorde a la conducta de los administrados.

En ese sentido, plantea como idea central que el regulador debe buscar el cumplimiento de la norma de manera escalonada, es decir, siguiendo una “pirámide de cumplimiento”, que

empiece, desde la base, con la aplicación de medidas leves (persuasión), y termine, en la cúspide, con la aplicación de medidas más severas (sanción) (Ochoa, 2016).

Como se aprecia, inicialmente la Administración debe aplicar medidas leves, sin embargo, si el administrado no responde positivamente a las medidas señaladas, y en consecuencia, no se consiguen los resultados esperados porque persiste incumpliendo la norma, debe dar paso a la imposición de medidas más gravosas.

Cabe indicar que, no siempre es así. Este enfoque permite que el regulador pueda saltar la escala de gradualidad de la “pirámide de cumplimiento”, y adoptar medidas no necesariamente desde el nivel mínimo, cuando el contexto, el historial de los regulados y otros aspectos así lo ameriten (Chimoy & Contreras, 2022). Se trata de una pirámide que se caracteriza por ser “adaptable” y “flexible” a las diversas situaciones que se presentan en la práctica.

Por consiguiente, la Administración no puede tratar de igual manera a todos los administrados, puesto que, no todos tienen el mismo comportamiento. Los más “influenciables” deben ser merecedores de medidas más persuasivas, y lo más “problemáticos”, de medidas más rigurosas. Desde luego, lo mencionado, no significa que se admitan tratamientos discriminatorios, esto es, injustificados.

Como resultado, la sanción no se descarta como una herramienta necesaria para asegurar el cumplimiento normativo, sin embargo, no puede ser siempre la respuesta inmediata a un comportamiento indebido por parte de los administrados. Por el contrario, debe utilizarse de última ratio, es decir, después de haberse agotado otras medidas previas menos restrictivas que le permitan conseguir el mismo objetivo a la Administración.

En el año 2014, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), recomendó en su “Programa País” la incorporación de la regulación responsiva como nueva política regulatoria. Años más tarde, el Perú a raíz de su participación adecuó el marco normativo para implementarla en el Derecho Administrativo. Así, mediante Decreto Legislativo N°1272 que modificó la LPAG, se estableció que la actividad de fiscalización y el procedimiento sancionador son estrategias compatibles con la regulación responsiva; habiéndose materializado en ésta última con la inclusión de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa.

En resumidas cuentas, la regulación responsiva produce mejores resultados en el sistema regulatorio, ya que, le permite al regulador elegir entre una amplia gama de medidas, la más adecuada al perfil y al comportamiento de los administrados para promover de manera positiva el cumplimiento voluntario de la norma. Con lo cual, reduce costos (trámites administrativos innecesarios), y mejora la percepción que se tiene de los reguladores, otorgándoles mayor credibilidad y efectividad.

3.2. La responsabilidad administrativa de los administrados infractores

De la revisión de la literatura, se obtuvo como resultado que, la determinación de responsabilidad administrativa en un procedimiento sancionador trae aparejada una consecuencia jurídica para el administrado infractor, esto es, la imposición de una sanción.

En el ámbito administrativo, la sanción persigue una doble finalidad: retributiva y preventiva. La finalidad retributiva también conocida como “represiva” busca castigar a un sujeto por la comisión de una conducta que contraviene una norma (ilícito administrativo); y la finalidad preventiva también llamada “disuasoria” está vinculada con la tutela de bienes jurídicos. Por eso, busca prevenir de forma futura que los administrados incurran en conductas indeseables o prohibidas; en otras palabras, desincentiva la realización de tales comportamientos.

Vale acotar que, respecto a la segunda finalidad, se han distinguido dos supuestos de prevención: general y especial. La primera “disuade a los que intencionada o negligentemente estén próximos a cometer la infracción”; y la segunda, “incentiva a que el sujeto infractor no vuelva infringir nuevamente la norma” (Mori, 2020, p.387)

Como se hace notar, la diferencia entre ambos tipos de prevención radica en la persona a la cual va dirigida. Por un lado, la “prevención general” se enfoca en todos los ciudadanos, esto es, en la sociedad en general; y por el otro lado, la “prevención especial”, está orientada sólo a los sujetos infractores, es decir, a aquellos administrados que han incurrido en una infracción administrativa con anterioridad.

Sin duda alguna, tanto el fin represivo como el fin preventivo de la sanción deben ir de la mano. Con ello, se deja de lado la concepción que ésta tiene como propósito exclusivo reprimir a los administrados infractores, pues también está destinada a encauzar sus conductas al cumplimiento normativo. De ahí que, sus fines se encuentran alineados con la nueva política regulatoria de enfoque responsivo que ha adoptado nuestro ordenamiento jurídico.

3.3. Naturaleza jurídica y alcances de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa

3.3.1. Fundamento

La subsanación voluntaria es una figura jurídica que tiene una naturaleza particularmente especial. Como se señaló en la revisión de la literatura, los eximentes de responsabilidad regulados en la norma se basan en la ausencia de algunos de los elementos de la infracción administrativa (como la tipicidad, la antijuricidad y la culpabilidad); en cambio, ésta afecta la punibilidad; esto es, la eliminación de una sanción.

Esta afectación se fundamenta en “razones políticas - legislativas”, pues el legislador, en consideración con el nuevo enfoque de regulación responsiva, “(...) prefiere la acción reparadora espontánea, antes que realizar diligencias preliminares e iniciar el procedimiento sancionador con todos los costos que ello involucra” (MINJUSDH, 2017, p.47).

En efecto, la subsanación voluntaria resulta compatible con la finalidad preventiva de la sanción, ya que, la misma tiene como propósito promover el cumplimiento de las normas, permitiendo que los administrados restablezcan la legalidad que han transgredido al corregir de manera voluntaria una conducta infractora, sin necesidad de desplegar el aparato de la Administración Pública.

En sintonía con lo expuesto, la doctrina ha sostenido que:

“No es objetivo de la Administración imponer sanciones cuantiosas a los administrados si ellos antes de la imputación han enmendado su error y se ha restablecido la legalidad. Lo que se quiere es una sociedad que se ajuste al Derecho y si ello se consigue sin la intervención o sanción de la Administración, mejor” (Huapaya et al, 2018, p.598).

Efectivamente, no debe confundirse el fin con el medio. El fin apunta a incentivar el comportamiento correcto de los administrados; y el medio es la sanción, a través de la cual se garantiza la sujeción a las normas. De esta manera, si los administrados demuestran haber subsanado de manera voluntaria un ilícito administrativo, entonces, no será necesaria la imposición de una sanción por parte de la autoridad administrativa, pues el fin que ésta busca, ya habría sido alcanzado.

En esa perspectiva, conviene precisar que, la sanción no siempre constituye una herramienta eficaz para lograr la satisfacción del interés público, principalmente, por dos

razones: “por un lado, se dice que las sanciones económicas no son recaudadas prontamente por no ser exigibles o porque los administrados no las dejan consentir. Por otro, es materialmente imposible exigir que el Estado fiscalice a todos los administrados” (Mori, 2020, p.387).

En tal sentido, la incorporación de la subsanación voluntaria ha traído grandes beneficios en nuestro ordenamiento jurídico tanto para la Administración como para el administrado. Respecto a la primera, la reducción de los gastos que implica el inicio de un procedimiento sancionador; y respecto al segundo, la posibilidad de subsanar una conducta indebida sin ser sancionado.

3.3.2. Efecto no deseado de su aplicación

Cabe considerar, por otra parte, que la subsanación voluntaria es una figura indeterminada, puesto que la norma sólo ha exigido dos requisitos para su configuración: en primer lugar, que sea voluntaria y; en segundo lugar, que se realice antes del inicio del procedimiento sancionador.

Esta situación ha provocado muchos problemas en la práctica. Desde el punto de vista de Mori (2020), “(...) la subsanación voluntaria genera un incentivo perverso para el administrado para quien puede resultar más ventajoso cometer la infracción con cargo a subsanarla posteriormente para así evitar ser sancionado con una multa” (p. 389). Continuando la idea, considera que tal riesgo no invalida su inclusión como una condición eximente de responsabilidad, pues debe primar la intención del legislador de fomentar el cumplimiento voluntario de la norma, sobre la posibilidad que algunos administrados puedan “beneficiarse” por invocar esta figura.

Se comparte la opinión del autor. Sin embargo, la problemática expuesta puede agravarse por una razón puntual: la falta de límites a la posibilidad de subsanar. Como se aprecia, no se ha establecido expresamente en la norma el número de veces que tiene el administrado para valerse de esta figura, lo cual ocasiona una gran preocupación respecto a su aplicación.

En ese escenario, radica el problema materia de análisis. La realidad demuestra que los administrados – especialmente aquellos que no tienen forjada una cultura de cumplimiento - al tener la posibilidad de infringir una norma en reiteradas ocasiones, pueden hacer un cálculo frío de la misma para evitar que las entidades públicas le notifiquen el inicio de un procedimiento

sancionador, ya que antes de ello, pueden subsanar ilimitadas veces una misma infracción con el único y real propósito de eximirse de responsabilidad administrativa.

En consecuencia, la subsanación voluntaria termina convirtiéndose en un incentivo perverso que favorece la impunidad de los administrados infractores. Las razones son las siguientes: primero, porque el administrado se beneficia del ilícito cometido aun cuando ha actuado de mala fe; y segundo, porque su uso se reduce a avalar comportamientos oportunistas.

En otro orden de ideas, como bien se mencionó, dicha figura está vinculada a la finalidad preventiva de la sanción. No obstante, el riesgo advertido puede traer consigo un efecto contrario al buscado, en la medida que posibilita que un administrado subsane en ilimitadas oportunidades una conducta indebida eximiéndolo de responsabilidad. Así pues, no habrá ninguna respuesta de la Administración que lo disuada de incurrir nuevamente en una infracción.

En definitiva, nos encontramos frente a una figura bastante compleja que pese a lo señalado guarda relación con el propósito de la Administración, ya que, la intención del legislador ha sido “(...) ofrecer un incentivo a aquellos administrados que, mostrando arrepentimiento por su infracción, la subsanan antes de haberse iniciado un procedimiento sancionador en su contra” (Mori, 2020, p.395). Por tal motivo, debe mantenerse vigente en nuestro ordenamiento jurídico, sin perjuicio que se corrija dicha deficiencia legislativa.

3.3.3. Principios jurídicos vulnerados

Llegado a este punto, se debe mencionar que la falta de precisión normativa ha ocasionado por parte de la Administración como de los administrados la transgresión de ciertos principios del ordenamiento jurídico; entre los cuales, tenemos los siguientes:

3.3.3.1. Principio de jerarquía normativa

Comencemos señalando que, la jerarquía normativa es un principio general del Derecho que se encuentra consagrado en nuestra Carta Magna, según el cual “la Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente (...)” (Artículo 51, Constitución Política del Perú). En este marco, establece una estructuración jerárquica de las distintas normas jurídicas vigentes en el ordenamiento jurídico; recogiendo la tesis del conocido jurista Hans Kelsen sobre la “pirámide normativa”.

En tal sentido, abarca dos perspectivas: la primera relacionada con la validez normativa, esto es, la subordinación de las normas; de forma tal que, una norma de rango inferior dependa

de una norma de rango superior; y la segunda relacionada con la fuerza jurídica, es decir, el grado de superioridad de una norma sobre otra, dependiendo cual sea jerárquicamente superior. En vista de lo cual, se comprende que una norma inferior no puede modificar una norma superior; por el contrario, debe respetar su contenido (García, 2015).

Siendo así las cosas, sirve como criterio para resolver un conflicto entre normas de distinto rango, fijando como regla que en tales casos debe prevalecer aquella norma que tiene rango superior. En otras palabras, si una norma jerárquicamente inferior contradice una norma jerárquicamente superior, es inválida su aplicación. Con esto, contribuye a dotar de seguridad jurídica al ordenamiento jurídico.

Ahora bien, ante el problema descrito, las entidades de la Administración Pública han regulado a nivel reglamentario mayores alcances sobre la subsanación voluntaria con el objeto de limitar su ámbito de aplicación. Sin embargo, aquellas disposiciones han resultado ser menos favorables para los administrados que las previstas en la norma.

Una de ellas ha sido el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), que ha establecido en el artículo 15 numeral 3 del “Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras” (Resolución de Consejo Directivo N°040-2017-OS-CD), un listado extenso y genérico de infracciones que no pueden ser materia de subsanación.

Frente a esta situación, el Sexto Juzgado Contencioso Administrativo Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima, en la sentencia contenida en el Expediente N° 04493-2019-0-1801-JR-CA-06 de fecha 28 de agosto de 2019, respecto del proceso seguido por la “Compañía Minera Luisa S.A.” contra el OSINERGMIN, declaró inaplicable el Reglamento en cuestión por establecer límites más gravosos a la figura de la subsanación voluntaria. En específico, determinó que se había vulnerado el artículo II del Título Preliminar del TUO de la LPAG que dispone lo siguiente: “las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley”.

En atención a lo resuelto, con fecha 14 de diciembre de 2021, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 208-2020-OS-CD, se derogó dicho Reglamento y se estableció, adicionalmente a los dos requisitos señalados en la norma, que al momento de su aplicación se verifique que la conducta infractora pueda ser subsanada.

Otra de ellas ha sido el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el cual ha regulado en el artículo 20 del “Reglamento de Supervisión” (Resolución de Consejo Directivo N°006-2019-OEFA/CD) una clasificación de infracciones según su gravedad, calificándolas como leves o trascendentes; siendo la subsanación voluntaria aplicable únicamente a la primera clase de incumplimientos. Cabe resaltar que, si bien el reglamento no ha limitado directamente su aplicación a un solo tipo de infracciones, indirectamente sí lo hace.

Como se ha evidenciado, algunas entidades públicas en el ejercicio excesivo de su potestad reglamentaria han vulnerado el principio de jerarquía normativa, puesto que mediante una norma de rango infralegal (reglamento) han restringido las pautas básicas que se han establecido respecto a la figura de la subsanación voluntaria en la LPAG, haciendo casi imposible su aplicación. En consecuencia, han afectado la naturaleza de norma común que ostenta la mencionada Ley, amparándose bajo un supuesto criterio de especialidad.

Aunado a ello, corresponde puntualizar que el principio de especialidad permite complementar o reglamentar una norma atendiendo a la particularidad de cada materia. Por lo tanto, no puede ser utilizado como argumento para vaciar el contenido de una norma legal de “carácter común”, o dicho de otro modo, para distinguir donde la Ley no distingue. De ser así, se pueden generar conflictos. En este caso, perjudicar la situación de los administrados, y frustrar la finalidad pública que buscó el legislador al incluir la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa en la norma.

3.3.3.2. Principio de seguridad jurídica

La seguridad jurídica es un principio propio de un Estado de Derecho que ha sido reconocido de manera implícita en nuestra Constitución. Por lo mismo, se aplica en todos los ámbitos del ordenamiento jurídico. Vale destacar que, este ha sido considerado como la “certeza del derecho”; es decir, el conocimiento del contenido de las normas aplicables a cada caso, y la previsión de la actuación de las autoridades dentro de los contornos legales del marco normativo.

Considerando lo indicado, tiene como eje la predictibilidad o previsibilidad de las normas, a través de la cual se garantiza el saber anticipado de las consecuencias jurídicas (favorables o desfavorables) de los actos de los ciudadanos en sus relaciones con el Estado y otros particulares, bien sea en el cumplimiento o incumplimiento de un deber.

Visto de esta forma, dicho principio opera como un mecanismo de defensa contra la actuación arbitraria de los poderes públicos en lo concerniente a la creación de las normas y a la aplicación de las mismas. Así pues, su objetivo principal es evitar que los administrados se vean inmersos en una situación de incertidumbre jurídica, y por ende, en un estado de indefensión frente a la Administración Pública. Por ello, constituye una pieza clave para garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En lo que respecta a la problemática expuesta, las entidades administrativas en sus intentos por establecer límites a la aplicación de la figura de la subsanación voluntaria han realizado interpretaciones singulares y particulares sobre esta, atendiendo a la especialidad de las materias de su competencia, sin tener en cuenta los preceptos recogidos en la LPAG. Este hecho, a todas luces, ha quebrantando el principio el principio de seguridad jurídica; pues, la regulación de diversas disposiciones en distinta normativa reglamentaria ha afectado el carácter unitario del sistema jurídico, causando un clima de desorden y de desintegración en el mismo.

Por supuesto, esta situación no es conveniente para los administrados, ya que trae consigo efectos negativos: por un lado, vulnera las garantías mínimas establecidas en la norma común, y consecuentemente, los derechos de los particulares; y por otro lado, genera en ellos una sensación de persecución por parte de la Administración Pública, prevaleciendo el fin represivo antes que el preventivo, rompiendo así la armonía que debe haber entre los dos.

A modo de reflexión, no es viable que las entidades de la Administración Pública sigan incurriendo en esta práctica que no contribuye a la uniformidad e integración del sistema jurídico administrativo; y que por el contrario, envuelve su actuación en conductas arbitrarias o de abuso de poder que no brindan seguridad jurídica a los administrados.

3.3.3.3. Principio de buena fe

La buena fe es un concepto jurídico indeterminado que ha recibido diversas acepciones por la doctrina. Sin embargo, desde una perspectiva general, comporta la exigencia de una actuación correcta a los sujetos de derecho en sus relaciones jurídicas. Por ello, ha sido concebida como “una vía de comunicación del Derecho con la moral” (Morón, 2019 p.13); que guía positivamente la actuación legal de los individuos hacia estándares recíprocos de honestidad, compromiso, fidelidad y diligencia.

Siguiendo esa línea de pensamiento, puede ser comprendida en dos sentidos, uno objetivo y otro subjetivo. En sentido objetivo, alude a una regla de conducta socialmente

aceptable que deben observar los particulares dentro de una relación jurídica concreta; y en sentido subjetivo, manifiesta la creencia que el comportamiento es el correcto; es decir, que no vulnera el derecho de terceros.

Cabe mencionar, además, que se presenta en diversas ramas del Derecho. Particularmente, en el ámbito administrativo, ha sido positivizado bajo la denominación de “principio de conducta procedimental”, el cual establece lo siguiente:

“La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. (...) Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal” (Artículo IV, numeral 8, del Título Preliminar del TUO de la LPAG)

Conforme se indica, se trata de un principio de alcance amplio que rige tanto para la Administración Pública como para los administrados, pues busca que ambos en cualquier momento del procedimiento orienten su actuación a la buena fe. Especialmente, del lado de la Administración, cautela que el ejercicio de sus atribuciones y potestades no exceda los márgenes legales, es decir, que resuelva un conflicto de intereses ciñéndose al derecho para evitar ocasionarle a los particulares algún daño injustificado o innecesario; y del lado de los administrados, impide que sus conductas estén revestidas de malicia, mala fe o engaño, ya que las mismas representan un actuar alejado de los fines que persigue la norma.

Realizada esta aclaración, corresponde referirnos a la problemática en cuestión. Como bien se mencionó, la norma admite la aplicación ilimitada de la subsanación voluntaria. Con lo cual, puede terminar amparando conductas contrarias a la buena fe. Lógicamente, le resulta más beneficioso al administrado infringir una norma con cargo a subsanarla posteriormente que adecuar su comportamiento a derecho. No obstante, si a pesar de haber subsanado por primera ocasión una infracción, vuelve a aplicar el mismo razonamiento, y reincide por segunda ocasión en la comisión de la misma infracción, subsanándola antes del inicio de un procedimiento sancionador, entonces, está obrando de mala fe, pues está haciendo un uso desmedido de su aplicación.

Es importante enfatizar que, en este punto, no se cuestiona el hecho que el administrado tenga la posibilidad de regular una conducta indebida, sino la reincidencia en la misma acción. No cabe duda que, la actuación maliciosa de los administrados desvirtúa la finalidad de la incorporación de la subsanación voluntaria en el ordenamiento jurídico; por ende, no debe quedar impune. De lo contrario, la Administración Pública estaría “premiando” conductas perversas u oportunistas de los administrados reincidentes al eximirlos totalmente de responsabilidad administrativa.

3.4. Propuesta de criterios de aplicación de la subsanación voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo General

De cara a la realidad descrita, se propone como solución criterios de aplicación de la subsanación voluntaria para evitar que se convierta en un incentivo perverso eximente de responsabilidad administrativa. Cabe acotar que, los mismos deben ser incorporados en la LPAG por ser una norma de carácter común que contiene pautas mínimas de observancia obligatoria para todas las entidades administrativas que tramiten procedimientos sancionadores, independientemente de la especialidad de la materia regulada. Así tenemos los siguientes:

3.4.1. Criterio de no reincidencia

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, la reincidencia significa la “reiteración de una misma culpa o defecto”. En tal sentido, desde el plano jurídico, puede ser entendida como la comisión repetitiva de una conducta ilícita. Concretamente, en el derecho administrativo, se refiere a una infracción administrativa.

Cabe resaltar que, la figura de reincidencia de conformidad con la norma, se entiende como “(...) la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción” (Artículo 246, numeral 3, inciso 3, TUO LPAG)

En base a lo expuesto, se formula el criterio de no reincidencia, el cual consiste en la imposibilidad de aplicar la subsanación voluntaria en el supuesto que el administrado incurra deliberadamente en la comisión de una conducta infractora que ha sido subsanada con anterioridad.

Resulta pertinente señalar que, debe tratarse de la subsanación de una misma infracción dentro del plazo de un año desde que quedó firme la resolución que archivó el procedimiento sancionador por aplicación de esta eximente de responsabilidad. Para lo cual, las entidades

administrativas deben registrar el record de infracciones subsanadas por los administrados. De tal forma que, se pueda constatar su reincidencia.

3.4.2. Criterio de gradualidad de la sanción

El criterio de gradualidad consiste en la posibilidad de habilitar la responsabilidad administrativa para aplicar una sanción en caso de reincidencia.

Para ello, se requiere que la autoridad administrativa realice las siguientes evaluaciones:

Como primer paso, debe identificar el tipo de infracción cometida por el administrado.

Como segundo paso, debe examinar si el administrado ha subsanado la misma infracción dentro del plazo de un año desde que quedó firme la resolución que archivó el procedimiento por aplicación de esta eximente de responsabilidad.

Como tercer paso, debe determinar si es posible revertir el daño causado al interés público o al bien jurídico protegido generado como consecuencia de la comisión de la infracción. Lógicamente, teniendo en consideración cada caso en concreto. Si determina que la infracción no es subsanable, entonces no habrá forma de graduar la sanción, pero si es subsanable, podrá graduarse la misma.

Por último, como cuarto paso, en el caso que la infracción sea subsanable, debe habilitar la responsabilidad al administrado para aplicar una sanción, la cual debe ser establecida atendiendo a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Es importante mencionar que, se debe motivar la decisión adoptada. De esta manera, se garantiza a los administrados que la imposición de la sanción no responda a una interpretación antojadiza de la Administración Pública que se encuentra fuera de los márgenes legales.

Conclusiones

1. El procedimiento administrativo sancionador es el instrumento mediante el cual la Administración Pública ejerce su potestad sancionadora, pues determina la existencia de responsabilidad administrativa para imponer una sanción a los administrados infractores. Por tal razón, tiene naturaleza gravosa. No obstante, el legislador sin desconocer su carácter represivo, ha regulado una nueva política responsiva, la cual se materializa con la incorporación de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad.
2. Del análisis de la responsabilidad administrativa, se tiene que esta lleva enlazada la aplicación de una sanción, la cual persigue una finalidad represiva y preventiva que deben ir de la mano. Con ello, se deja de lado la idea que la sanción tiene como único propósito castigar conductas infractoras, pues también busca adecuar la conducta al cumplimiento normativo; encontrándose así alineada con el enfoque de regulación responsiva.
3. La subsanación voluntaria tiene una naturaleza jurídica especial, en tanto opera como una estrategia de cumplimiento normativo que prioriza el restablecimiento de una acción antes que la aplicación de una sanción. Sin embargo, su regulación presenta deficiencias legislativas. Como resultado, se convierte en un incentivo perverso que favorece la impunidad de los administrados reincidentes en una infracción, frustrando la finalidad preventiva de la sanción y vulnerando principios jurídicos (jerarquía normativa, seguridad jurídica y buena fe). Sin perjuicio de ello, debe seguir vigente en el ordenamiento jurídico debido a los beneficios que trae para la Administración Pública y los administrados, debiendo incorporarse necesariamente los criterios de no reincidencia y de gradualidad de la sanción en la LPAG.

Recomendaciones

Se recomienda al legislador disponer la elaboración de un proyecto de ley para realizar una modificación a la figura de la subsanación voluntaria regulada en la artículo 257, numeral 1, inciso f) del TUO de la LPAG, debiendo incorporar los criterios de aplicación de no reincidencia y de gradualidad de la sanción para evitar que se convierta en un incentivo perverso eximente de responsabilidad administrativa.

Referencias

Libros

- Danós, J. E. (2022). La evolución de las garantías jurídicas de los administrados en el Perú. En S. Muñoz y R. Rivero (Ed.), *Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo 2021* (pp.157-222). Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-B-2021-10016000188
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2017). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General* (2ª ed.). MINJUSDH. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2017/09/LEGIS.PE-Minjus-Gu%C3%ADa-pr%C3%A1ctica-sobre-el-procedimiento-administrativo-sancionador.pdf#page24>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2021). *Manual sobre el Texto Único Ordenado de la Ley N°27444- Ley del Procedimiento Administrativo General* (2ª ed.). MINJUSDH. http://www.minedu.gob.pe/transparencia/2021/pdf/TUO_27444-PROCED_ADMINISTRA-Final.pdf
- Morón, J.C. (2021). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Texto Único Ordenado de la Ley N°27444. Tomo I.* (10ª ed.). Gaceta Jurídica
- Morón, J.C. (2021). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Texto Único Ordenado de la Ley N°27444. Tomo II.* (10ª ed.). Gaceta Jurídica
- Pando, J., Vargas, E., Vignolo, G., Danós, J., Tirado, J.A., Shimabukuro, R.C., Delgado, A., Morón, J.C., Salazar, R.O., Aguilera, Z., Maraví, M..., Méndez, D.E., Macassi, J.P., Delgado De la Flor, C., Francia, L., Villegas, P., Zegarra, D., Huamán, A., Pastor, I.,...Jiménez, R. (2018).El eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo General del Perú. En R. Huapaya, L. Sánchez y O. Alejos (Ed.), *El Derecho Administrativo como instrumento al servicio del ciudadano. Memorias del VIII Congreso de Derecho Administrativo* (pp. 581-604). Palestra Editores. <https://cms.law/es/media/local/cms-grau/files/publications/publication/el-derecho-administrativo-como-instrumento-al-servicio-del-ciudadano>

Tesis

- Agurto, K. A. (2019). *La imputación de cargos como atribución de la Administración Pública en los procedimientos administrativos de protección al consumidor*. [Tesis de licenciatura, Universidad de Piura]. <https://hdl.handle.net/11042/4059>
- Antayhua, B. E. (2021). *Análisis de la regulación de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa, y sus efectos en el principio de seguridad jurídica y la protección al medio ambiente, respecto a las actividades de la industria manufacturera, desde los años 2017 al 2019*. [Tesis de maestría, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas]. <https://repositorioacademico.upc.edu.pe/handle/10757/656467?show=full>
- Chimoy, J. D. & Contreras, J. F. (2022). *Efectos de la aplicación de la subsanación voluntaria en la estrategia de cumplimiento normativo de la SUNAFIL*. [Tesis de maestría, Universidad del Pacífico]. <https://hdl.handle.net/11354/3390>
- García, V. O. (2019). *Autotutela de la Administración Pública y su relación con los procedimientos administrativos sancionadores en la Municipalidad Provincial de Huara- año 2017*. [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión]. <https://repositorio.unjfsc.edu.pe/handle/20.500.14067/3695>
- Guevara, M. P. (2016). *Análisis del principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. [Tesis de licenciatura, Universidad de Piura]. <https://hdl.handle.net/11042/2360>
- Herrera, O. E. (2018). *Reflexiones sobre la naturaleza del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas*. [Trabajo académico de segunda especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/11926>
- Huayta, F. P. (2018). *La configuración de la subsanación voluntaria de la conducta infractora como eximente de responsabilidad administrativa en la normativa y jurisprudencia de los organismo reguladores*. [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de San Agustín]. <http://repositorio.unsa.edu.pe/handle/UNSA/7584>
- Lino, A. H. (2019). *La subsanación voluntaria como condición eximente de responsabilidad administrativa en la Ley del Procedimiento Administrativo General*. [Trabajo académico de segunda especialidad en Derecho Pública y Buen Gobierno], Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/16284>
- Martínez, A.A. (2017). *La inclusión de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad en la Ley del Procedimiento Administrativo General*. [Trabajo

- académico de segunda especialidad en Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/11793>
- Saldaña, J.F. (2021). El cómputo del plazo de la prescripción administrativa sancionadora en derecho peruano a la luz de las normas emitidas durante la pandemia de la COVID-2019: análisis de la resolución de sala plena No. 001-2020-SERVIR/TSC. [Tesis de licenciatura, Universidad de Piura]. <https://hdl.handle.net/11042/4909>
- Serva, J. M. (2017). *El principio de tipicidad como límite en la labor de tipificación de sanciones delegada a la administración pública*. [Trabajo académico de segunda especialidad en Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/11776>
- Zumaeta, I. (2021). *La subsanación como eximente de responsabilidad bajo el amparo de la Ley del Procedimiento Administrativo General: primacía de la ley*. [Trabajo académico de segunda especialidad en Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/22128>

Artículos de revista

- Ayvar, R. & Borda, W. (2019). La prescripción de las infracciones en el Derecho Administrativo Sancionador Peruano. *Themis Revista de Derecho*, (75), 269-291. <https://doi.org/10.18800/themis.201901.019>
- Baca, V.S. (2011). La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (En especial, análisis de los supuestos de infracciones permanentes y continuadas). *Derecho & Sociedad*, (37), 263-274. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13178>
- Bermúdez, J. (1998). Elementos para definir las sanciones administrativas. *Revista Chilena de Derecho*, 25 (1), 323-344. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2650036.pdf>
- Cabrera, M. A. & Quintana, R. (2015). La responsabilidad de la Administración Pública y del personal a su servicio: Según la Ley N°27444: Ley del Procedimiento Administrativo General. *Docentia Et Investigatio*, 17 (1), 63-85. <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/derecho/article/view/11296>
- Danós, J. E. (1995). Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública. *Ius et veritas*, 5 (10), 149-160. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15485>

- Danós, J. (2019). La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú. *Revista de Derecho Administrativo*, (17), 26-50. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22164>
- García, V. O. La Constitución y la estructura jerárquica de las normas en el Sistema Jurídico Nacional. *Advocatus*, (031), 283-303. <https://doi.org/10.26439/advocatus2015.n031.4367>
- Mori, N. (2020). ¿Incentivo a la legalidad o impunidad? Acerca del eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 385-396. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22427>
- Morón, J. C. (2005). Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana. *Advocatus*, (013), 227-252. <https://doi.org/10.26439/advocatus2005.n013.2795>
- Morón, J.C. (2019). La responsabilidad precontractual de la administración, el principio de buena fe y el deber de información a postores. *Revista de Derecho*, 17(11), 11-49. <https://revistas.udep.edu.pe/derecho/article/view/1596>
- Neyra, C.A. (2018). Las condiciones eximentes de responsabilidad administrativa en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General y su incidencia en la legislación ambiental. *Derecho PUCP*, (80), 333-360. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201801.009>
- Ochoa, F. (2016). ¿Es posible hacer cumplir la ley sin sancionar? Aplicando de manera «responsiva» la regulación en el Perú, a propósito del caso de abogacía de la competencia sobre las barreras burocráticas en el mercado de servicios públicos. *Derecho PUCP*, (76), 151-180. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201601.006>
- Ochoa, F. (2018, 01 de junio). *Regulación Responsiva: La importancia del Enforcement Inteligente*. <http://blog.pucp.edu.pe/blog/mregulacionsp/2018/06/01/regulacion-responsiva-la-importancia-del-enforcement-inteligente/>
- Rojas, P. & Linares, M. (2020). La contravención de las disposiciones del procedimiento sancionador en materia de contrataciones del estado al régimen común del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. *Derecho & Sociedad*, 2 (54), 167-179. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22441>

Ramírez, M.L. (2007). La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español. *Revista de Derecho*, (27), 272-292. <https://www.redalyc.org/pdf/851/85102711.pdf>

Sanz, A. (2000). El concepto jurídico de responsabilidad en la Teoría General del Derecho. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (AFDUAM)*, (4), 27-56. <https://afduam.es/wp-content/uploads/pdf/4/ElconceptojuridicoderesponsabilidadenlaTeoriaGeneraldelDerecho.pdf>

Supo, D. & Del Rosario, A. (2020). Apuntes respecto al carácter de norma común de la Ley del Procedimiento Administrativo General en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor. *Forseti. Revista de Derecho*, 8 (11), 126-148. <https://doi.org/https://doi.org/10.21678/forseti.v8i11.1253>

Medios en línea

Pacori, J.M. (2022). Caracteres y etapas del procedimiento sancionador. Comentario al art. 254 y 255 del TUO de la Ley 27444. LP Derecho. Recuperado el 11 de setiembre de 2023 de <https://lpderecho.pe/caracteres-etapas-procedimiento-sancionador-comentario-articulo-254-y-255-tuo-ley-27444/#:~:text=Los%20caracteres%20del%20procedimiento%20sancionador,atenuantes%20de%20responsabilidad%2C%20para%20pasar>

Valderrama, D. (2021). Teoría del delito: concepto, sujeto y objeto de delito. LP Derecho. Recuperado el 11 de noviembre de 2023 de <https://lpderecho.pe/teoria-delito-concepto-sujeto-objeto/>

Normas legales

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. (11 de abril de 2001). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H805476>

Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N°27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General. (25 de enero de 2019). <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/2039342-texto-unico-ordenado-de-la-ley-n-27444-ley-del-procedimiento-administrativo-general>

Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Constitucional de España. Exp. N°77/1983 (Madrid). (03 de octubre de 1983).

http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/205#complete_resolucion&completa

Sentencia del Tribunal Constitucional. Exp. N. ° 03456-2007-PA/TC (Lima). (09 de noviembre de 2007). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/03456-2007-AA.pdf>

Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. N°01873-2009-PA/TC (Lima). (03 de setiembre de 2010). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/01873-2009-AA.html>