

PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
Estudios sobre la aplicación de la
potestad sancionadora en la práctica

JORGE DANÓS ORDÓÑEZ
RAMÓN HUAPAYA TAPIA
(Coordinadores)

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

ESTUDIOS SOBRE LA APLICACIÓN DE LA
POTESTAD SANCIONADORA EN LA PRÁCTICA

Escriben:

Santos Ernesto Mendoza Flores	Rodrigo Becerra Romero
Melisa Linares Paz Soldán	José Francisco León Pacheco
Lucio Sánchez Povis	André Jesús Castañeda Hidalgo
Miguel Ángel Ala Pacca	Víctor Sebastián Baca Oneto
Sebastián Gamarra Abarca	Eduardo Ortega Sarco
José Antonio Tirado Barrera	Piero Rojas Vásquez
Valeria Milla Valcárcel	Christian Guzmán Napurí
Favio Martín Montenegro Monteza	Richard Martin Tirado
Darak Fernanda Ricalde Guerrero	Tessy Torres Sanchez
Oscar Alejos Guzmán	Michael Luyo Castañeda
Erick Cuba Meneses	Luis Felipe Tantaruna Bedón



Contenido

NOTA DEL EDITOR..... 9

PRESENTACIÓN 11

El “estado presente” del derecho administrativo sancionador peruano

Jorge Danós Ordóñez

Ramón Huapaya Tapia

I. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

EL ABUSO DE LA TIPIFICACIÓN REGLAMENTARIA
EN EL PERÚ 25

Algunos apuntes iniciales sobre la crisis y desnaturalización
del principio de tipicidad como garantía sancionadora

Santos Ernesto Mendoza Flores

LOS CUATRO JINETES DEL APOCALIPSIS..... 53

Apuntes sobre la responsabilidad subjetiva
en el derecho administrativo sancionador

Melisa Linares Paz Soldán

LA TRANSMISIÓN DE INFRACCIONES Y SANCIONES
ADMINISTRATIVAS EN LOS CASOS DE REORGANIZACIÓN
SOCIETARIA EN EL DERECHO PERUANO..... 79

José Antonio Tirado Barrera

LA RETROACTIVIDAD BENIGNA EN EL RÉGIMEN
SANCIONADOR DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS.....113

Análisis del Acuerdo de Sala Plena N.º 02-2025/TCP

Erick Cuba Meneses

Rodrigo Becerra Romero

RAZONABILIDAD VS. PUNICIÓN.....141

La excepción al procedimiento administrativo sancionador
en los nuevos reglamentos del Osinergmin y el Osiptel

Sebastián Gamarra Abarca

II. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

LA PROHIBICIÓN DE REFORMA EN PEOR Y
LA REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS QUE
IMPONEN SANCIONES EN EL DERECHO PERUANO165

Víctor Sebastián Baca Oneto

Eduardo Ortega Sarco

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL PRINCIPIO
DE OPORTUNIDAD EN EL DERECHO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR PERUANO 1837

Lucio Sánchez Povis

Miguel Ángel Ala Pacca

EL VALOR PROBATORIO DEL ACTA DE FISCALIZACIÓN
EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....215

José Francisco León Pacheco

III. PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD

LA PRESCRIPCIÓN Y LA CADUCIDAD
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....241

Christian Guzmán Napurí

LA IMPORTANCIA DE REDEFINIR EL ALCANCE
DE LOS ARTÍCULOS 237.2 Y 233-A DE LA LEY
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL253

Piero Rojas Vásquez

IV. EXIMENTES Y ATENUANTES DE RESPONSABILIDAD

LA EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD
POR SUBSANACIÓN VOLUNTARIA281

Oscar Alejos Guzmán

¡LA TANTAS VECES SUBSANACIÓN VOLUNTARIA!.....317

Análisis y propuesta de aplicación integral de dicha eximente
de responsabilidad administrativo-sancionadora en el Perú

Favio Martín Montenegro Monteza

Darak Fernanda Ricalde Guerrero

UN ANÁLISIS SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE
RESPONSABILIDAD COMO ATENUANTE
DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....357

Valeria Milla Valcárcel

V. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR PARTE ESPECIAL

LA PARADOJA DEL ESTADO-ADMINISTRADO Y
LAS SANCIONES INTERADMINISTRATIVAS375

Análisis de la calidad de administrado de la Dirección General
de Minería del Ministerio de Energía y Minas
en la gestión ambiental minera en el Perú

Richard Martin Tirado

Tessy Torres Sanchez

LA ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS Y
EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA.....403

Alcances, tensiones y desafíos

Michael Luyo Castañeda

Luis Felipe Tantaruna Bedón

GARANTÍAS PROCESALES BAJO TENSIÓN.....433

Informe oral, prescripción y reforma peyorativa
en la jurisprudencia del Tribunal del Servicio Civil

André Jesús Castañeda Hidalgo

¡La tantas veces subsanación voluntaria!

ANÁLISIS Y PROPUESTA DE APLICACIÓN INTEGRAL DE DICHO EXIMIENTE DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVO-SANCIONADORA EN EL PERÚ

Favio Martín Montenegro Monteza^{*}
Darak Fernanda Ricalde Guerrero^{**}

*“There are no solutions, only trade-offs”
Thomas Sowell*

1. INTRODUCCIÓN

La subsanación voluntaria fue elevada a la categoría de eximente de responsabilidad administrativa mediante el Decreto Legislativo N.º 1272 de diciembre del 2016, que modificó el artículo 236º de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG). Si bien esta figura ya existía previamente como atenuante de responsabilidad, su transformación en eximente ha generado un intenso debate legislativo, jurisprudencial, académico y práctico que persiste hasta hoy.

La frase que encabeza este trabajo —“There are no solutions, only trade-offs” de Thomas Sowell— refleja precisamente la naturaleza de este debate. La subsanación voluntaria no representa una solución perfecta al problema del incumplimiento normativo, sino un cuidadoso equilibrio entre valores jurídicos en pugna: la potestad sancionadora del Estado; la economía procesal y la eficiencia administrativa; y finalmente, la realidad económica y social de un país con altos índices de informalidad. Comprender estos *trade-offs* resulta fundamental para interpretar adecuadamente esta figura jurídica.

^{*} Abogado con mención sobresaliente por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y máster en Derecho Público por The University of Melbourne (Australia). Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Lima y en la PUCP. Miembro (investigador) del Grupo de Investigación de Derecho Administrativo de la Universidad de Lima. Socio y co-líder del área de Derecho Administrativo y Regulatorio de MOAR | Abogados. Código ORCID: 0000-0001-5615-0532.

^{**} Bachiller de Derecho por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Becaria y miembro del Programa de Excelencia Académica de la UPC. Código ORCID: 0009-0003-1682-3765.

Luego de casi nueve años de su entrada en vigor, el presente trabajo se propone realizar un análisis crítico y comprensivo de la interpretación y aplicación que ha recibido por parte de nuestra legislación, judicatura y academia. A partir de este diagnóstico, desarrollaremos nuestra opinión fundamentada y propondremos un marco interpretativo integral con herramientas prácticas que armonicen su aplicación considerando tres factores fundamentales: (i) el objetivo público responsivo que subyace a esta figura, (ii) la realidad informal que caracteriza al Perú, y (iii) las particularidades institucionales (léase, limitaciones) de nuestro sistema jurídico-administrativo.

En el Perú, el cumplimiento de la regulación por parte de los administrados representa un gran desafío histórico. La evidencia demuestra que un número considerable de actores económicos incumple sus obligaciones legales, como lo reflejan las estadísticas de diversos sectores. En el ámbito ambiental, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) registró entre 2023 y 2024 un total de 2,243 procedimientos con responsabilidad administrativa identificada al menos en primera instancia¹. El Registro Único de Infractores Ambientales Sancionados (RUIAS) reporta 3,830 administrados sancionados por 22,325 infracciones en sectores estratégicos, con multas que ascienden a 321,224 UIT, principalmente en minería (190,919 UIT) e hidrocarburos (89,212 UIT)².

En infraestructura de transporte, Ositran impuso 45 sanciones firmes durante 2023 por más de S/ 4,682,033.50³, mientras que durante el 2024 aplicó 44 sanciones firmes por S/ 2,840,729.00⁴. Más alarmante resulta el sector vivienda y urbanismo, en donde la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2023 revela que solo el 20.3 % de las viviendas nacionales fueron construidas con licencias de edificación, y apenas el 16.7 % contó con asistencia técnica profesional (MVSC, 2024), lo que evidencia no solo informalidad sino riesgos en seguridad estructural.

En este contexto de elevada inobservancia normativa, la subsanación voluntaria surge como un mecanismo que permite a los administrados corregir sus infracciones antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador. Esta figura no representa únicamente un instrumento de política pública orientado al cumplimiento normativo, sino que responde a un fundamento práctico adaptado a la realidad peruana: resulta especialmente relevante frente a los altos índices de incumplimiento, la prevalencia de

¹ Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), Carta N.º 00074-2025-OEFA/RAI, sobre solicitud de acceso a la información pública del 19 de diciembre de 2024, Lima, 8 de enero de 2025, Expediente N.º 2024-E01-138496.

² Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). *Administrados Sancionados*. Consultado el 15 de enero de 2024. <https://publico.oefa.gob.pe/administrados-sancionados/#/>

³ Datos extraídos de Ositran (2023a, 2023b, 2023c y 2024a).

⁴ Datos extraídos de Ositran (2024b, 2024c, 2024d y 2025)

actividades sin títulos habilitantes y el abultado volumen de procedimientos sancionadores tramitados (y por tramitar ya sea por falta de recursos o por no detección).

El propósito de este artículo es, por tanto, analizar a profundidad esta figura jurídica, abordando sus fundamentos teóricos y su delimitación en distintos sectores administrativos. Examinaremos su tratamiento en la doctrina, jurisprudencia y legislación especial para argumentar por qué la interpretación restrictiva que ha recibido de forma consistente resulta inadecuada.

Finalmente, plantearemos una propuesta interpretativa que permita aplicar esta figura de manera coherente con los principios del derecho administrativo sancionador, la regulación responsiva y las necesidades particulares de nuestro país, buscando un equilibrio entre la efectividad del cumplimiento normativo y la razonabilidad en el ejercicio de la potestad sancionadora.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

2.1. Su introducción y la relevancia de que se encuentre regulada en la LPAG

Como se mencionó en la introducción, la subsanación voluntaria fue introducida inicialmente como un simple atenuante de responsabilidad mediante el Decreto Legislativo N.º 1029⁵ en el año 2008, y solo posteriormente adquirió su naturaleza de eximente de responsabilidad con el Decreto Legislativo N.º 1272 en diciembre de 2016.

Esta evolución normativa de la LPAG continuó con modificaciones posteriores, como las incorporadas por el Decreto Legislativo N.º 1452 en 2018, culminando con la aprobación del Texto Único Ordenado (TUO) de la LPAG mediante el Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS; instrumento que contiene actualmente la regulación en vigor del procedimiento administrativo sancionador en el ordenamiento peruano.

A continuación, el texto expreso del referido eximente de responsabilidad según el artículo 257º del TUO de la LPAG⁶:

⁵ Antiguo artículo 236-A de la LPAG:

“236-A Atenuantes de Responsabilidad por Infracciones

Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones, 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 de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235.

Error inducido por la administración por un acto o disposición administrativa, confusa o ilegal”.

⁶ En adelante, cualquier referencia a los artículos de la LPAG, se entenderán a aquellos que corresponden al TUO de la LPAG.

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones *eximentes de la responsabilidad por infracciones* las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
- f) 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 a que se refiere el inciso 3) del artículo 255. [Cursivas agregadas]

Al analizar este eximente en el contexto de los demás incluidos en el artículo 257, se evidencia su naturaleza particular. Mientras los literales a), b), d) y e) del numeral 1 están asociados a factores que rompen el nexo causal entre el sujeto y la conducta imputada, y el literal c) alude a la incapacidad mental como circunstancia que impide exigir un actuar con intencionalidad o negligencia (MINJUSDH, 2017), el literal f), referido a la subsanación voluntaria, presenta características distintas. Este contempla una conducta que es tanto típica como antijurídica, con intencionalidad o culpa⁷, siendo su rasgo distintivo que el administrado decide corregir su infracción de forma espontánea, antes de que la autoridad administrativa ejerza su potestad sancionadora. Como bien mencionan Huapaya Tapia *et al.* (2018), esta figura constituye una “excusa absoluta” fundamentada en razones político-legislativas (p. 597).

Dicho esto, otro asunto esencial de la subsanación voluntaria es comprender dónde el legislador dispuso su regulación: en la LPAG, la “norma común” del derecho administrativo peruano.

En efecto, sobre la naturaleza de norma común de la LPAG y el impacto que tiene ello en la regulación de la subsanación voluntaria es crítico tener en cuenta dos dispo-

⁷ Al respecto, Juan Carlos Morón (2019, pp. 513-514) sostiene que, en el marco de los eximentes y atenuantes de responsabilidad en el procedimiento administrativo sancionador, es pertinente adoptar la noción clásica de infracción administrativa planteada por Gómez y Sanz Rubiales. Estos autores definen la infracción administrativa como una acción que la Administración pública califica como típica, antijurídica y culpable. Según Morón, esta caracterización resulta fundamental, ya que de ella deriva la responsabilidad administrativa y, en consecuencia, los eximentes de responsabilidad establecidos en el TUO de la LPAG.

siciones clave de la LPAG: el artículo II del Título Preliminar y el artículo 247.2, que citamos, a continuación:

Artículo II.- Contenido

1. La presente Ley contiene *normas comunes* para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales.
2. 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.
3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.

CAPÍTULO III

Procedimiento Sancionador

Artículo 247.- Ámbito de aplicación de este capítulo

247.1 Las disposiciones del presente Capítulo disciplinan la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados.

247.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, *los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 248, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.*

Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo.

[...]

[Cursivas agregadas]

De estas normas se desprenden dos reglas fundamentales: (i) la LPAG actúa como “norma común” de aplicación obligatoria para todos los procedimientos administrativos, incluidos los especiales; y, (ii) en el ámbito específico del procedimiento administrativo sancionador, los procedimientos especiales (y, por tanto, su regulación) no pueden establecer condiciones menos favorables para los administrados que las dispuestas en la propia LPAG.

El profesor Danós Ordóñez (2018) sostiene que esta configuración normativa consagra institutos jurídicos fundamentales que deben ser acatados obligatoriamente por todas las entidades de la Administración pública, sin excepción. Esto garantiza que dichas entidades actúen bajo criterios homogéneos, otorgando a los administrados un

marco uniforme de protección. Para este autor, en opinión que compartimos, dos de los aspectos esenciales de este contenido común son precisamente los principios de la potestad sancionadora y las reglas garantistas del procedimiento sancionador.

En consecuencia, al encontrarse dentro de la LPAG y no tener una redacción específica de supletoriedad, la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad constituye una garantía para los administrados y goza de un estándar de “piso mínimo” (Zegarra Valdivia y Huapaya Tapia, 2023, p. 703) que impide a los procedimientos especiales y su regulación (en ley o reglamento) imponer condiciones menos favorables.

Esta característica, por tanto, resulta fundamental para entender las controversias interpretativas que han surgido en torno a dicha figura, especialmente cuando la regulación sectorial ha intentado restringir su aplicación, como analizaremos más adelante.

2.2. Base teórica y regulatoria (*responsive regulation*) y objetivo público detrás

A falta de justificación expresa en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N.º 1272, la doctrina es prácticamente pacífica al sustentar que la subsanación voluntaria es un mecanismo inspirado en la teoría de la *responsive regulation* (regulación responsiva). Esta teoría, desarrollada principalmente por Ian Ayres y John Braithwaite (1992) en los años 90, propone un enfoque regulatorio gradual y flexible que supera la tradicional dicotomía entre los modelos de “disuasión” (*deterrence*) y “cumplimiento” (*compliance*), permitiendo la convergencia entre ambos enfoques.

La regulación responsiva se fundamenta en un ideal democrático que promueve el empoderamiento y la cooperación ciudadana. Como señala Selznick (citado en Braithwaite, 2006): “la capacidad de respuesta comienza con el acercamiento y el empoderamiento [...] la vitalidad de un orden social proviene desde abajo, es decir, de las necesidades de cooperación en la vida cotidiana” (pp. 884-885, traducción libre).

El elemento central de este enfoque es la “pirámide de *enforcement*” o pirámide de cumplimiento, según la cual “la mayoría de las acciones regulatorias ocurren en la base de la pirámide donde inicialmente se intenta persuadir el cumplimiento” (Ayres y Braithwaite, 1992, p. 35, traducción libre). Solo cuando estos métodos persuasivos fallan, el regulador debe escalar progresivamente hacia sanciones más severas. Paradójicamente, este enfoque escalonado crea “un clima regulatorio más voluntario y menos litigioso que cuando el Estado opta por la persecución y la punición como opciones” (Ayres y Braithwaite, 1992, p. 39, traducción libre).

Esta pirámide se complementa con el concepto del “arma grande benigna” (*benign big gun*), que sostiene que “cuanto mayores sean los grados de punición a los que un regulador puede escalar, mayor será su capacidad para empujar la regulación hacia la base cooperativa de la pirámide” (Ayres y Braithwaite, 1992, p. 40, traducción libre). Así, las autoridades logran mejor cumplimiento cuando “hablan suavemente mientras

portan palos muy grandes”, pues la sola existencia de potentes poderes punitivos facilita el cumplimiento cooperativo sin necesidad de usarlos frecuentemente (Ayes y Braithwaite, 1992, pp. 40-41, traducción libre).

La regulación responsiva reconoce, además, las motivaciones mixtas de los actores empresariales, entendiéndolos como un “conjunto de compromisos contradictorios con valores de racionalidad económica, respeto a la ley y responsabilidad empresarial” (Ayes y Braithwaite, 1992, pp. 40-41, traducción libre). Esta visión trasciende los modelos simples que asumen que las empresas están motivadas exclusivamente por el beneficio económico.

Esta teoría también descansa en su flexibilidad adaptativa. Braithwaite (2011) enfatiza que “la regulación responsiva pide a los reguladores que no sean dogmáticos sobre ninguna teoría, incluida la propia regulación responsiva. Que sean persistentemente atentos y receptivos a la comprensión del contexto” (p. 490, traducción libre). Esta flexibilidad va más allá de la simple elección entre sanciones, pues “la capacidad de respuesta se refiere a la flexibilidad en un sentido mucho más radical que la simple elección flexible entre una gama de sanciones dispuestas en una pirámide” (Braithwaite, 2011, p. 490, traducción libre). Tal maleabilidad permite su adaptación a diferentes contextos regulatorios, realidades nacionales, tipos de infracciones y perfiles de infractores.

Para países en desarrollo como el Perú, este enfoque ofrece ventajas particulares, ya que, como menciona Braithwaite (2006), “los Estados en desarrollo con capacidad regulatoria limitada podrían beneficiarse de un enfoque responsivo de regulación que moviliza formas de control social más económicas que el comando y control estatal” (p. 884, traducción libre). Esta característica resulta especialmente valiosa para abordar la informalidad que caracteriza a la economía peruana. Así, Braithwaite (2006) sugiere que la regulación responsiva en economías en desarrollo puede funcionar mediante “redes regulatorias de actores gubernamentales y no gubernamentales [que permiten] establecer redes en torno a déficits de capacidad” (p. 884) (traducción libre), ayudando a superar las debilidades institucionales del sistema regulatorio.

En este contexto teórico, la subsanación voluntaria surge como un mecanismo paradigmático de la regulación responsiva que privilegia la cooperación y la corrección por encima de la sanción punitiva. Como sostienen Huapaya Tapia *et. al.* (2018), esta figura constituye una “excusa absolutoria” fundamentada en razones político-legislativas que parte de la premisa de que “no es objetivo de la administración imponer sanciones si [los administrados] han enmendado su error y restablecido la legalidad [antes de la imputación]” (p. 598).

Y es que, la subsanación voluntaria materializa uno de los principios fundamentales de la regulación responsiva: priorizar el cumplimiento normativo sobre la sanción, ubicándose en la base de la pirámide regulatoria. Al permitir que los administrados

corrijan sus infracciones sin enfrentar sanciones, se genera un incentivo potente para el cumplimiento voluntario. Simultáneamente, al mantener la posibilidad de sanciones más severas para casos de incumplimiento persistente (conforme lo comentaremos más adelante, como con los “reincidentes”), se mantiene (o debería mantener) la efectividad disuasoria del “arma grande benigna”.

En tal sentido, este enfoque no solo representa un instrumento teórico de política pública, sino que responde a un fundamento práctico especialmente adaptado a la realidad peruana, pues adquiere particular relevancia en un contexto caracterizado por altos índices de incumplimiento normativo, prevalencia de actividades realizadas sin títulos habilitantes y significativo volumen de procedimientos sancionadores. La subsanación voluntaria ofrece así una vía pragmática para incrementar el cumplimiento normativo sin sobrecargar el aparato sancionador del Estado, alineándose con los principios de economía administrativa y eficiencia regulatoria que promueve la regulación responsiva.

2.3. Problemas interpretativos o cuestionamientos

El debate por este eximente refleja no solo cuestiones técnico-jurídicas, sino también conflictos entre distintas concepciones de cómo el Estado debe abordar el incumplimiento normativo. A continuación, identificamos los principales problemas interpretativos que han surgido en la doctrina, jurisprudencia y legislación sectorial:

- ¿Qué significa “subsana”r”? ¿Basta con corregir la conducta infractora o es necesario también reparar o remediar los daños ocasionados?
- ¿Todas las infracciones son subsanables o existen algunas que, por su naturaleza o gravedad, no pueden ser subsanadas?
- ¿Cuándo se considera que la subsanación es “voluntaria”? ¿Si media un requerimiento de la autoridad administrativa, se pierde el carácter voluntario?
- ¿Este eximente cabe en casos de reincidencia?

Estos cuestionamientos han provocado respuestas dispares. La forma en que se resuelvan estas interrogantes tiene profundos impactos no solo para la aplicación práctica del eximente, sino también en la eficacia del sistema administrativo peruano en su conjunto y su capacidad para promover el cumplimiento normativo en un país con altos índices de informalidad.

2.4. Tratamiento en legislación sectorial

Diversas entidades administrativas han emitido reglamentos o están sujetas a leyes especiales que restringen la aplicación del eximente de subsanación voluntaria, estableciendo criterios limitativos que contrastan con la amplitud del artículo 257 del TUO de la LPAG. A continuación, analizaremos algunos casos representativos:

2.4.1. OEFA (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental)

El Reglamento de Supervisión de OEFA (aprobado por Resolución N.º 006-2019-OEFA/CD) ha sido recientemente derogado y reemplazado por el nuevo Reglamento de Supervisión mediante Resolución del Consejo Directivo N.º 00019-2025-OEFA/CD.

El nuevo reglamento fue publicado el 23 de julio de 2025, y presenta cambios importantes en el tratamiento de la subsanación voluntaria:

- *Enfoque de promoción del cumplimiento:* El artículo 5 literal r) reconoce expresamente la subsanación voluntaria y la corrección de conductas como “estrategias de promoción de cumplimiento”, adoptando un enfoque curiosamente más alineado con la regulación responsiva.
- *Tratamiento de la subsanación:* El artículo 24.2 literal a) mantiene la figura de la subsanación voluntaria como causal de archivo cuando se acredite antes de la notificación del cargo imputado. Sin embargo, introduce en el literal b) un supuesto adicional que genera ambigüedad interpretativa al referirse a la corrección de conducta con mitigación de efectos como causal separada.
- *Supervisiones orientativas:* El artículo 14 regula con mayor detalle las supervisiones orientativas, estableciendo supuestos claros de aplicación (administrados no supervisados previamente, MYPES, nueva normativa) y exclusión (procedimientos previos, excedencias de ECA, ausencia de IGA). Estas culminan con recomendaciones o alertas sin sanciones, salvo detección de daños o riesgos significativos.
- *Continuidad de la metodología de riesgo:* Mediante la Disposición Complementaria Transitoria Única, se mantiene vigente el Anexo 4 del Reglamento del 2017 (Resolución N.º 005-2017-OEFA-CD) para clasificar incumplimientos en “leves” y “trascendentes”, aplicándose el eximente solo a los primeros, hasta que se apruebe la nueva metodología. Esta interpretación restrictiva mantiene su fundamento en el artículo 11.1 de la Ley N.º 29325, que limita la subsanación a infracciones que “no hayan generado riesgo, daños al ambiente o a la salud”⁸.

⁸ Artículo 11.- Funciones generales

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental [...]

b) Función supervisora directa: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas. La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado

2.4.2. Osinergmin

El Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de Osinergmin (aprobado por Resolución N.º 208-2020-OS-CD) específica en su artículo 16.e que para configurar el eximente deben concurrir tres condiciones⁹:

- Que la conducta sea pasible de subsanación.
- La voluntariedad de la subsanación.
- La oportunidad de la subsanación.

Además, en su artículo 26.4 establece factores atenuantes para¹⁰:

- Acciones correctivas respecto de infracciones insubsanables (-5% de la multa)
- Subsanación posterior al inicio del procedimiento administrativo sancionador (-5% de la multa)

Esta regulación es llamativa porque distingue explícitamente entre infracciones subsanables e insubsanables, pero sin explicitar los criterios que deben ser tomados en cuenta para ello, creando una categoría que no está prevista en la LPAG.

2.4.3. Osiptel

El Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones de Osiptel (aprobado por Resolución N.º 087-2013-CD-OSIPTTEL, y modificado por Resolución

riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente [...].

⁹ Artículo 16.- Eximentes de responsabilidad administrativa

Constituyen condiciones eximentes de responsabilidad administrativa, las siguientes:

[...]

e) La subsanación voluntaria por parte del Agente Fiscalizado del acto u omisión imputado como constitutivos de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación del inicio del procedimiento administrativo sancionador. Para que se configure este eximente de responsabilidad, se requiere que concurren las tres condiciones: i) que la conducta infractora sea pasible de ser subsanada, ii) la voluntariedad de la subsanación y iii) la oportunidad de la subsanación.

¹⁰ Artículo 26.- Graduación de multas

[...]

b) Acciones correctivas respecto de infracciones insubsanables. Si hasta la fecha de vencimiento de la presentación de descargos al inicio del procedimiento sancionador el Agente Fiscalizado acredita la realización de acciones correctivas respecto de las infracciones no subsanables. El factor aplicable es -5%

c) Subsanación posterior al inicio del procedimiento administrativo sancionador. Si luego de haberse iniciado el procedimiento sancionador hasta antes de emitirse la resolución sancionadora, el Agente Fiscalizado acredita la subsanación del acto u omisión imputado como constitutivos de infracción administrativa. El factor aplicable es -5% [...].

N.º 056-2017-CD-OSIPTTEL) impone requisitos adicionales para la subsanación, a saber:

- *Verificación del cese y reversión de efectos:* Exige que “deberá verificarse que la infracción haya cesado y que se hayan revertido los efectos derivados de la misma” (artículo 5)¹¹.
- *Ausencia de requerimiento previo:* La subsanación debe producirse “sin que haya mediado, por parte del Osiptel, requerimiento de subsanación o de cumplimiento de la obligación, expresamente consignado en carta o resolución”.

Nuestra crítica se centra en el primero de ellos, es decir, en exigir que la subsanación vaya más allá de la sola corrección de la conducta infractora, y suponga, por tanto, también la reversión de sus efectos.

2.4.4. Indecopi

El Código de Protección y Defensa del Consumidor, modificado por el Decreto Legislativo N.º 1390, establece en su artículo 108.f que la subsanación voluntaria no aplica¹²:

- En casos que pongan en riesgo la vida, salud o seguridad de las personas.
- En supuestos de discriminación.

Esta exclusión tiene particular relevancia al tratarse de una norma con rango de ley, que establece límites expresos al eximente basados en la naturaleza y gravedad de la infracción, yendo en contra, lamentablemente, del carácter de “norma común” de la LPAG.

¹¹ Artículo 5.- Eximentes de responsabilidad

Se consideran condiciones eximentes de responsabilidad administrativa las siguientes:

[...] (iv) 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, al que hace referencia el artículo 22°.

Para tales efectos, deberá verificarse que la infracción haya cesado y que se hayan revertido los efectos derivados de la misma. Asimismo, la subsanación deberá haberse producido sin que haya mediado, por parte del OSIPTTEL, requerimiento de subsanación o de cumplimiento de la obligación, expresamente consignado en carta o resolución [...].

¹² Artículo 108.- Infracciones administrativas

[...] Sin que la presente enumeración sea taxativa, pondrán fin al procedimiento administrativo la resolución de la autoridad administrativa que declara la improcedencia de la denuncia de parte en los siguientes supuestos: [...] f) Si el proveedor subsana o corrige la conducta constitutiva de infracción administrativa denunciada con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos. Lo señalado no aplica en los casos que se haya puesto en riesgo la vida, salud o seguridad de las personas o se trate de supuestos de discriminación.

2.4.5. SBS (*Superintendencia de Banca, Seguros y AFP*)

La Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 1349 limita la aplicación del eximente a¹³:

- Infracciones inmateriales (de poca “significación”).
- Infracciones tipificadas como leves.
- Casos donde no existan perjuicios concretos a los sistemas supervisados y usuarios.

Además, excluye expresamente los casos de reincidencia, siendo una de las pocas regulaciones sectoriales que menciona explícitamente esta limitación en su texto normativo.

Estas regulaciones sectoriales evidencian un patrón restrictivo generalizado que contrasta con la formulación amplia del eximente en la LPAG. Las limitaciones más frecuentes son: (i) interpretación expansiva del requisito de voluntariedad: La mayoría de entidades considera a los requerimientos o advertencias previas (sin elementos claros de distinción) eliminan el carácter voluntario, (ii) restricción por gravedad o naturaleza de la infracción: Se excluyen infracciones graves, que afecten bienes jurídicos esenciales o que generen daños concretos, (iii) exigencia de reversión de efectos: Algunas entidades no solo requieren el cese de la conducta infractora, sino también la remediación de sus consecuencias, (iv) tratamiento de la reincidencia: en los ejemplos expuestos, solo la regulación aplicable a la SBS excluye expresamente los casos de reincidencia.

Esta diversidad regulatoria genera cuestionamientos sobre su legalidad. En específico, si dichas limitaciones o “precisiones” son necesarias o complementarias atendiendo a la naturaleza del eximente o si constituyen una afrenta a la jerarquía normativa o a la característica de “norma común” de la LPAG, respectivamente; aspectos que son parte de nuestro análisis.

¹³ Disposiciones complementarias finales:

Segunda.- Facultad para no dar inicio a un procedimiento administrativo sancionador por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones puede no dar inicio a un procedimiento administrativo sancionador cuando al momento de detectar la infracción esta haya sido revertida o subsanada, siempre que además se cumplan los siguientes supuestos, lo cual deberá ser comunicado al administrado. a) La inmaterialidad de la infracción cometida, entendiendo el concepto de inmaterialidad como aquella situación en que los hechos revisten poca significación. b) La infracción debe estar tipificada como leve. c) La inexistencia de perjuicios concretos a los sistemas supervisados y a los usuarios de estos. La subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad procede en los casos que determine la Superintendencia por vía reglamentaria. La subsanación voluntaria no resulta aplicable para reincidentes.

2.5. Interpretación por parte de la doctrina

A continuación, comentaremos las que, a nuestro criterio, constituyen las principales posiciones doctrinales sobre la subsanación voluntaria.

Huapaya Tapia, Sánchez Pavis y Alejos Guzmán (2018)

Estos autores desarrollan una perspectiva fundamentada en la teoría de la infracción administrativa, considerando la subsanación voluntaria como una “excusa absolutoria” basada en razones político-legislativas. Sostienen que este eximente se justifica “en la primacía que el Estado concede al restablecimiento de la legalidad en lugar de la sanción” (p. 603). Desde su perspectiva, la incorporación del eximente revela “un giro en el modo de entender la potestad sancionadora, asociándola a la moderna noción de intervención mínima de la potestad sancionadora” (p.603).

Proponen una “lectura finalista” del eximente, rechazando interpretaciones restrictivas basadas en análisis estrictamente gramaticales. Su criterio práctico es:

si al momento de imputar los cargos se determina que al culminar el procedimiento sancionador no se impondría ninguna medida correctiva porque la legalidad ha sido restablecida por el mismo administrado, entonces debe entenderse configurado el eximente por subsanación voluntaria y declararse el archivo del procedimiento. (p. 604)

Estos autores sostienen que la subsanación voluntaria debe primar sobre la sanción en línea con el principio de prevención que rige el procedimiento sancionador. Para ellos, este eximente adopta una lógica preventiva, priorizando la corrección de la conducta infractora antes que su sanción. Bajo esta premisa, cualquier limitación impuesta a la subsanación voluntaria mediante normas infralegales resultaría contraria al ordenamiento jurídico, pues restringiría arbitrariamente el derecho del administrado a corregir su conducta y evitar sanciones. (p. 591)

Natalia Mori Torres (2020)

Esta autora adopta una posición intermedia, reconociendo el valor del eximente, pero proponiendo límites específicos basados en principios generales del derecho administrativo. Específicamente, plantea que la subsanación voluntaria no debería aplicar en casos de reincidencia, fundamentando esta limitación en el principio de buena procedimental (p. 394). Argumenta:

la subsanación voluntaria no busca convertirse en una alternativa que garantice la impunidad de los infractores; sino que busca ofrecer un incentivo a aquellos administrados que, mostrando arrepentimiento por su infracción, la subsanan antes de haberse iniciado un procedimiento sancionador en su contra. (p. 395)

Mori Torres cuestiona las limitaciones establecidas por algunas entidades administrativas, señalando que “por aplicación de la jerarquía de normas, las entidades públicas no pueden, a través de reglamentos, limitar las garantías y reglas previstas en la LPAG para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración” (p. 393).

Adicionalmente, argumenta que la gravedad de la infracción no puede ser un criterio válido para restringir la subsanación voluntaria mediante reglamentos sectoriales. Según la autora, la LPAG no distingue entre infracciones leves, graves o muy graves para la aplicación de este eximente; sin embargo, muchos reglamentos sancionadores han limitado su ámbito de aplicación excluyendo infracciones consideradas graves o muy graves (p. 391). Este enfoque, según Mori Torres, es abiertamente ilegal, ya que las garantías mínimas que rigen la potestad sancionadora de la Administración no pueden ser modificadas ni restringidas mediante normas de rango inferior (p. 391).

Tessy Torres Sanchez (2019)

Desde una perspectiva crítica, Torres Sanchez cuestiona la configuración del eximente por subsanación voluntaria, señalando diversas problemáticas:

- i) **Función preventiva:** Argumenta que “la función preventiva que genera la sanción se ve limitada por la figura de la subsanación voluntaria en nuestra legislación. En efecto, si la sanción no se llega a materializar, no habrá ninguna respuesta frente a la conducta infractora que disuada ni al propio administrado infractor, ni a los demás agentes del mercado, de realizarla” (p. 96).
- ii) Respecto a este asunto en particular, somos de la opinión, que la autora introduce innecesariamente la función preventiva de la sanción en el análisis. La subsanación voluntaria precisamente no supone la aplicación de sanciones, entonces, ¿cómo va a perjudicar su función preventiva? En todo caso, lo que creemos que pudo haber considerado la autora es que la aplicación indiscriminada de este eximente podría generar que el Estado pierda legitimidad regulatoria al dejar eventualmente impune las infracciones administrativas y no mostrar una rigidez disuasora entre los infractores, lo que es un asunto “macro” que no debería llevarnos a discutir la eficacia de una figura (sanción administrativa) que no está en disputa.
- iii) Sobre el concepto de sanción: Sostiene que el eximente distorsiona el propósito de la sanción administrativa, pues “si el administrado realiza ‘x’ por un periodo, y cesa la realización de tal conducta, ‘x’ ya no será sancionada (en tanto se encontrará subsanada). En realidad, el motivo de la sanción ya no es la conducta ‘x’, sino más bien el que ‘x’ no haya sido subsanada de manera oportuna según el criterio de la norma” (p. 96).
- iv) Riesgo de incentivos perversos: Advierte que “en vez de desincentivar la realización de ‘x’, podría incentivar a los administrados a realizar ‘x’ por un periodo lo

suficientemente corto como para que no se inicie el procedimiento administrativo sancionador, pero lo suficientemente largo como para haber generado algún riesgo o daño al bien jurídico que la norma quiere proteger (además de poder percibir un beneficio por la conducta ilícita)” (p. 96).

- v) Falta de límites: Cuestiona la ausencia de límites claros en la norma, lo que podría llevar a una situación donde “únicamente pueden subsanarse las infracciones leves, aunque incluso, por la redacción de este numeral, puede que se deniegue este eximente, pues quedará en la autoridad acoger este supuesto de forma excepcional” (p. 98).

A partir de estas críticas, Torres Sanchez respalda la decisión de diversas entidades de la Administración pública peruana que han regulado la forma restrictiva de aplicación de la subsanación voluntaria en sus procedimientos especiales (p. 98). Estas regulaciones han excluido expresamente su aplicación en ciertos casos, como infracciones graves, reincidencia o aquellas que afectan la vida y la salud de las personas. Desde su perspectiva, estas limitaciones garantizan un adecuado ejercicio de la función protectora de bienes jurídicos esenciales, evitando que la subsanación se convierta en un mecanismo que desvirtúe la función sancionadora del Estado.

Juan Carlos Morón Urbina (2019)

El profesor Morón adopta una interpretación que integra tanto la corrección de la conducta como la reparación del daño. Según Morón Urbina, “subsanar implica tener que reparar o remediar un derecho o resarcir un daño ocasionado” (p. 591). Además, precisa que la subsanación supone no solo “un pasivo arrepentimiento por el ilícito” sino “procurar de manera espontánea la reparación del mal o daño causado” (p. 521).

En cuanto al requisito de voluntariedad, Morón Urbina sostiene que “la conducta se entenderá subsanada de manera voluntaria cuando no provenga de un mandato de la autoridad” (p. 522). Esto implica que “no sería voluntaria si ya existiera un requerimiento o medida correctiva de la autoridad” (p. 522) que solicitara al administrado subsanar la infracción.

Como se aprecia, el debate doctrinario refleja a grandes rasgos dos posiciones: Quienes sostienen que la regulación sectorial que limita la subsanación voluntaria es ilegal por contravenir la LPAG, argumentando que: (i) La subsanación voluntaria constituye una garantía mínima para los administrados; (ii) La LPAG opera como norma común obligatoria para todos los procedimientos administrativos; (iii) Su configuración como eximente no puede ser restringida mediante reglamentos sectoriales. Y, quienes argumentan que su restricción es necesaria para preservar la función sancionadora de la Administración y evitar que se desvirtúe la “finalidad preventiva” de las sanciones, sobre

la base de que: (i) La subsanación voluntaria sin restricciones podría generar impunidad, (ii) Es legítimo excluir infracciones graves o casos de reincidencia mediante regulación sectorial, (iii) Se requieren límites claros para evitar el aprovechamiento indebido de este eximente.

En nuestra opinión, la regulación sectorial (ya sea en normas con rango de ley o en reglamentos) que limita la subsanación voluntaria resulta ilegal y genera un conflicto normativo y finalista con lo dispuesto en la LPAG. La potestad sancionadora de la Administración debe ejercerse dentro de los límites establecidos por la ley, y no puede ser modificada ni restringida arbitrariamente sin previa habilitación expresa de la propia LPAG. Por ello, como lo detallaremos más adelante, cualquier limitación que no fluya naturalmente de dicha institución debería incorporarse a través de una modificación expresa en la LPAG, respetando el principio de jerarquía normativa, así como la configuración de esta como norma común del derecho administrativo peruano.

2.6. Interpretación de la judicatura y la autoridad administrativa ambiental

La interpretación y aplicación en la jurisprudencia y práctica administrativa han sido disímiles y profundas. Por evidentes razones de espacio, comentaremos aquellas que consideramos relevantes y que presentan posiciones ilustrativas. Así, a continuación, analizaremos las siguientes sentencias emitidas por el Poder Judicial, así como un par de resoluciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) del OEFA:

2.6.1. Casación N.º 8716-2022-LIMA

La Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema declaró fundado el recurso de casación interpuesto por CASOR ADUANEROS S. A. C., revocando la sentencia inferior y declarando fundada la demanda.

En este caso, la empresa había solicitado la rectificación de una declaración aduanera para incorporar mercancía que no había sido inicialmente declarada (una segunda compresora), lo cual realizó antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador. La Corte Suprema, en su considerando 3.4, estableció que conforme al segundo párrafo del artículo 145 de la Ley General de Aduanas, las condiciones para eximirse de la sanción de multa son:

- i) que la mercancía encontrada fuese mayor o distinta a la consignada en la declaración aduanera; ii) que se declare la mercancía encontrada, se pague la deuda tributaria aduanera y los recargos que correspondan; y iii) se solicite la rectificación de la declaración aduanera de mercancías dentro de los tres (03) meses transcurridos desde la fecha del otorgamiento del levante. (Considerando 3.4)

La Corte, apoyándose en el trabajo de Mori Torres citado en el considerando 3.5.1, entiende que la finalidad de la subsanación voluntaria es “promover el autocontrol por

parte de los sujetos infractores de modo que estos, voluntariamente, y sin activar el aparato estatal, con los costos que ello implica, corrijan su conducta”, lo que se produce en este caso concreto —y de manera implícita— con la corrección de la conducta, no con la remediación o reparación. Además, señala que se trata de “la aplicación de la llamada ‘técnica de las excusas absolutorias’ en el ámbito del derecho administrativo sancionador, que privilegia el efectivo restablecimiento voluntario de la legalidad quebrantada por la infracción cometida”.

2.6.2. Sentencia de la Tercera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo (Expediente N.º 04294-2021)

En el caso de Edificaciones Inmobiliarias S. A. C. contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, la Sala revocó la sentencia de primera instancia y declaró fundada la demanda, anulando las resoluciones administrativas que sancionaban a la empresa.

La Sala, en su considerando décimo quinto, afirmó categóricamente:

el citado artículo 236-A de Ley 27444, modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo N.º 1272, Ley del Procedimiento Administrativo general, no ha determinado la existencia de situaciones en las cuales no resulta de aplicación la condición eximente de responsabilidad [como la reparación del daño o reversión de los efectos dañinos de la infracción]; razón por la cual, en caso que se acredite la subsanación de la infracción antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, éste debe ser aplicado.

Además, la Sala enfatizó en el considerando décimo octavo que la propia autoridad administrativa “ha reconocido que la parte accionante cumplió con la subsanación de las infracciones detectadas antes de haber sido notificado del inicio del procedimiento administrativo sancionador”. Sin embargo, la Administración desestimó el eximente argumentando que resultaba “imposible revertir materialmente los efectos dañinos derivados de la comisión de la infracción”, argumento que la Sala rechazó.

2.6.3. Casación N.º 28245-2021-LIMA

La Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema adoptó una interpretación más restrictiva del eximente de subsanación voluntaria en el caso de MINSUR S. A., que había ejecutado plataformas de perforación no contempladas en su declaración de impacto ambiental.

En el considerando 6.2, la Corte establece claramente:

El supuesto de exclusión de responsabilidad administrativa está sujeto a la valoración que debe realizar la autoridad respecto de las circunstancias particulares del caso concreto; considerando para ello, no solo el cese de la conducta infractora, sino que

corresponde valorar también la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido.

Adicionalmente, en ese mismo considerando, la corte señala que:

Bajo esta óptica, no solo se debe evaluar la concurrencia de los requisitos descritos antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, sino también el carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la naturaleza de la conducta infractora y desde los efectos que la misma despliega, atendiendo a que existen infracciones que, debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa, no son susceptibles de ser subsanadas.

En este caso, la corte concluyó en el considerando 7.7 que “el compromiso que asumió la parte demandante en los instrumentos de gestión ambiental, tenía que ser cumplido en sus propios términos, conforme fue aprobado por la autoridad respectiva”, y que la implementación de componentes no previstos en el instrumento ambiental “podría generar una afectación al ambiente”, por lo que, a su criterio, no procedía aplicar el eximente.

2.6.4. Casación N.º 125-2022-LIMA

En esta sentencia, la Corte Suprema aborda un caso relacionado con la aplicación del eximente de subsanación voluntaria en el contexto de las infracciones al Código de Protección y Defensa del Consumidor.

El caso involucraba a la Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Trujillo S. A., que fue sancionada por no haber atendido un reclamo dentro del plazo legal establecido (30 días), pero que posteriormente respondió a dicho reclamo antes de la notificación de imputación de cargos. La entidad alegaba que debía aplicarse el eximente de subsanación voluntaria previsto en el literal f) del artículo 108 del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

La Corte Suprema, en el considerando 6.5 y 6.6, estableció que:

6.5 El fin que persigue el inciso 1) del artículo 88° del Código de Protección y Defensa al Consumidor, concordante con el inciso 1) del artículo 9° de la Circular de Atención al Usuario N.º G-184-2015, es que los reclamos que promuevan los clientes en el marco de una relación de consumo, sean atendidos en un plazo prudencial, el cual, para el caso concreto, no debía superar los treinta días de que el reclamo es presentado, a cuyo vencimiento, el proveedor incurre en infracción en tanto no ha respetado el plazo que tenía para atender el reclamo.

6.6 Dicha infracción, como está descrita, es una de naturaleza instantánea, que se configura al día siguiente de vencido del plazo de treinta días que tiene el proveedor del servicio para responder un determinado reclamo. Siendo así, no le resulta aplicable la causal de improcedencia de la denuncia contenida en el literal f) del artículo

108° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, pues, la infracción se configura una vez culminado el plazo legal.

Aunque no compartimos el resultado final, este razonamiento es fundamental, pues la corte intenta establecer una distinción entre tipos de infracciones según su naturaleza temporal. En el caso de las infracciones instantáneas (aquellas que se consuman en un momento específico), la corte considera que la subsanación voluntaria no es aplicable porque la infracción ya se configuró al momento del incumplimiento, y cualquier acción posterior no deshace la infracción ya cometida.

El fundamento de esta interpretación de la Corte Suprema resulta relevante para nuestro análisis, pues establece un límite claro al eximente de subsanación voluntaria basado en la naturaleza temporal de la infracción: las infracciones instantáneas no son subsanables mediante acciones posteriores, mientras que otras infracciones (permanentes, continuadas o de estado) sí podrían serlo.

2.6.5. Resolución N.º 197-2023-OEFA/TFA-SE (Tribunal de Fiscalización Ambiental)

En este caso, el Tribunal de Fiscalización Ambiental revocó la responsabilidad administrativa de CNPC Perú S. A. por no descontaminar áreas afectadas como consecuencia de derrames de petróleo (Conductas Infractoras N.º 5 y 6), aplicando el eximente de subsanación voluntaria previsto en la LPAG.

El Tribunal analiza detenidamente los requisitos para la aplicación del eximente, estableciendo tres condiciones que deben concurrir:

En ese sentido, según la línea trazada por el TFA, a fin de que se configure la eximente antes mencionada, deben concurrir las siguientes condiciones: i) Que se produzca de manera voluntaria; ii) Se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador; iii) La subsanación de la conducta infractora y sus efectos. (considerando 98).

Adicionalmente, en el considerando 99, el TFA señala:

previamente a evaluar la concurrencia de los requisitos que se exigen para la configuración del mencionado mecanismo, resulta necesario determinar, evidentemente, el carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la conducta propiamente dicha y los efectos que despliega, pues existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal no son susceptibles de ser subsanadas.

El Tribunal considera que la no descontaminación de áreas afectadas constituye una infracción permanente, es decir, “la situación antijurídica se prolonga por la propia voluntad del administrado, en tanto el administrado no realice las acciones de descontaminación” (considerando 100), siendo por tanto subsanable.

Respecto al carácter voluntario, el TFA hace una importante precisión: “el carácter voluntario supone que sea realizada de manera espontánea por parte del administrado; en otras palabras, sin que medie requerimiento alguno por parte de la autoridad competente” (considerando 101). Además, agrega:

no es posible que se configure una subsanación voluntaria si ha existido un requerimiento efectuado por la Autoridad de Supervisión vinculado al incumplimiento de una obligación, ya que evidentemente se pierde la naturaleza de voluntariedad inherente a dicha eximente de responsabilidad. (considerando 105).

De manera importante, en el considerando 108, el tribunal establece:

la sola descripción de un hallazgo o infracción en un acta de supervisión no anula la voluntariedad del administrado, ya que se requiere, al menos, de una recomendación o requerimiento que exija un hacer o no hacer para que así desaparezca la espontaneidad y la posibilidad de acogerse a la eximente de responsabilidad.

Al verificar que el administrado había realizado la descontaminación de las áreas (lo que se confirmó mediante análisis de suelos que mostraban cumplimiento con los ECA) antes del inicio del PAS y sin que mediara un requerimiento específico de subsanación, el TFA concluyó que “corresponde aplicar el eximente de subsanación voluntaria prevista en el artículo 257 del TUO de la LPAG, conforme se detalla también en el numeral 20.1 del artículo 20 del Reglamento de Supervisión del OEFA” (considerando 112).

Este caso muestra una aplicación estructurada del eximente de subsanación voluntaria por parte del TFA, estableciendo criterios específicos para su configuración, a saber: (i) la naturaleza subsanable de la infracción, (ii) la voluntariedad (ausencia de requerimiento previo), (iii) el momento oportuno (antes del inicio del PAS), y (iv) la efectiva subsanación de la conducta y sus efectos.

2.6.6. Resolución N.º 077-2018-OEFA/TFA-SMEPIM (Tribunal de Fiscalización Ambiental)

En esta resolución, la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del TFA revocó la Resolución Directoral emitida por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) que había determinado responsabilidad administrativa de Corporación Lindley S. A. por dos conductas infractoras relacionadas con el manejo de residuos sólidos peligrosos.

El TFA analiza detalladamente los requisitos para la aplicación del eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria. En los considerandos 25 al 30, establece que esta figura jurídica no solo requiere evaluar la concurrencia de dos condiciones esenciales (que la subsanación sea anterior al inicio del procedimiento administrativo sancionador y que sea voluntaria), sino que “con carácter previo, se deberá determinar el carácter subsanable del incumplimiento, pues, como ha señalado este tribunal en

anteriores pronunciamientos, existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa, no son susceptibles de ser subsanadas” (considerando 30).

Respecto al análisis de la voluntariedad, punto central de la controversia, el TFA establece en el considerando 49 requisitos mínimos que debe contener un requerimiento de la autoridad para que efectivamente se pierda el carácter voluntario de la subsanación:

- a) Un plazo determinado para su ejecución [...]
- b) La condición del cumplimiento, la cual deberá estar relacionada directamente con las observaciones detectadas durante la supervisión [...]
- c) La forma en la cual debe ser cumplida, es decir, el medio idóneo para que el administrado pueda remitir la información solicitada [...].

El tribunal determina, analizando el requerimiento efectuado por la DFSAI (considerando 54), que “no se evidencia que la autoridad competente hubiera requerido al administrado la realización de acciones que permitan acreditar la subsanación de los hallazgos detectados durante la Supervisión Regular pues, a través de dicho documento, la DS no requirió la presentación de información o alguna otra actuación referida a la conducta infractora materia de análisis, sino la presentación de los descargos del administrado a efectos de desvirtuar los hallazgos detectados”.

En consecuencia, el TFA concluye que “al no mediar un requerimiento específico de subsanación por parte de la autoridad competente no se produjo la pérdida del carácter voluntario de las acciones implementadas por Lindley” (considerando 56), y habiendo acreditado la subsanación antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, “se configuró el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 255 del TUO de la LPAG” (considerando 57).

Como se aprecia, esta resolución establece criterios importantes para determinar cuándo un requerimiento de la Administración elimina la voluntariedad de la subsanación, exigiendo que dicho requerimiento sea específico y contenga instrucciones claras sobre cómo subsanar la conducta infractora, no bastando la mera notificación de hallazgos o solicitud de descargos.

Las resoluciones judiciales y administrativas comentadas nos permiten observar una clara divergencia interpretativa sobre el alcance y aplicación de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad.

De un lado, el Poder Judicial ha oscilado entre interpretaciones amplias que favorecen la subsanación como corrección de conducta (Casación N.º 8716-2022-LIMA y la sentencia de la Corte Superior recaída en el Expediente N.º 04294-2021) e interpretaciones restrictivas que exigen tanto el cese de la conducta como la reparación de sus efectos (como la Casación N.º 28245-2021-LIMA). Por otro lado, el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha desarrollado criterios más estructurados y detallados sobre

los requisitos para la procedencia del eximente, como la naturaleza subsanable de la infracción, la voluntariedad (ausencia de requerimiento específico), la oportunidad (antes del inicio del PAS) y la efectiva subsanación.

Esta disparidad interpretativa refleja el ya comentado conflicto subyacente entre la finalidad correctiva del eximente y la preocupación por la eficacia del Estado en asegurar el cumplimiento normativo. En nuestra opinión, esta disparidad y la existencia de zonas grises demandan una reforma legislativa integral como la que proponemos en las siguientes secciones.

3. DESARROLLO DE NUESTRO ANÁLISIS CRÍTICO

3.1. Presupuestos

3.1.1. “Subsanación”

Los defensores de este eximente sostienen que debe bastar la sola “corrección” de la conducta infractora, mientras que los detractores argumentan que este eximente genera impunidad o, en una posición menos radical, que debe interpretarse como una obligación de “reparación”, “compensación” o “reversión” de los daños provocados. Es decir, para este segundo grupo, la subsanación debe incluir tanto la corrección de la conducta como la reparación de los daños.

Discrepamos categóricamente de los detractores que postulan que la subsanación voluntaria debe interpretarse copulativamente como corrección y reparación/resarcimiento/compensación de daños. Esta interpretación resulta ilógica y contraproducente a nivel administrativo, pues el término “daños” nos traslada inevitablemente al ámbito del derecho civil y a la exigencia de una reparación económica a las potenciales víctimas. Como es sabido, la reparación de daños propiamente dicha en el Perú está reservada al Poder Judicial, conforme lo establece expresamente el artículo 251.1 de la LPAG:

Artículo 251.- Determinación de la responsabilidad

251.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, *así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente [...]*

[Cursivas agregadas]

Nuestra posición encuentra eco en la jurisprudencia, como se aprecia en la Sentencia de la Tercera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo (Expediente N.º 04294-2021), donde el tribunal señaló explícitamente:

el citado artículo 236-A de Ley 27444, modificado por el artículo 2º del Decreto Legislativo N.º 1272, Ley del Procedimiento Administrativo general, no ha determi-

nado la existencia de situaciones en las cuales no resulta de aplicación la condición eximente de responsabilidad [como la reparación del daño o reversión de los efectos dañinos de la infracción]. (considerando décimo quinto).

Incluso asumiendo que la remediación supone solo lo que está dentro del alcance de la Administración pública (por ejemplo, mediante “medidas correctivas” como la remediación de un río contaminado, la restitución de un bien, o la plantación de árboles para capturar dióxido de carbono), considerar este tipo de “reparación” como presupuesto resulta excesivamente discrecional, inoperativizando en la práctica este eximente de responsabilidad.

Por ejemplo, un administrado puede cesar el vertimiento de contaminantes en un río y proceder a su remediación, pero la autoridad puede considerar insuficiente o inadecuada dicha remediación por cuestiones técnicas específicas. O bien, en otro ejemplo, el administrado puede acreditar tanto el cese de emisiones excesivas de dióxido de carbono como la siembra de árboles compensatorios, pero la autoridad podría considerar insuficientes estas medidas. Por su parte, en casos de infracciones por falta de título habilitante, si el administrado corrige su conducta con la obtención del título correspondiente, la autoridad podría argumentar que eso no basta para “reparar el daño” a bienes jurídicos abstractos como “el deber de prevenir riesgos” o “la corrección administrativa”.

Rechazamos, por tanto, esta interpretación que termina siendo contraria a los objetivos públicos y la lógica de esta institución administrativa.

Y es que, subsanar, según la Real Academia Española, significa también corregir o rectificar¹⁴, es decir, dejar de hacer algo incorrecto y enderezar tal conducta. Por tanto, para acceder al eximente sancionador, recalamos, resulta irrelevante determinar si se llegaron a “remediar”, “resarcir” o “reparar” los daños provocados, bastando acreditar la corrección de la conducta antijurídica.

La subsanación en este ámbito exclusivamente administrativo debe entenderse únicamente como “corrección” o “enderezamiento” de la conducta, sin considerar los daños producidos en el pasado. Esto significa que, si un administrado realizaba una conducta irregular y cesó en ella, ha corregido su comportamiento y se hace acreedor del eximente de responsabilidad.

Es importante enfatizar que la exención de responsabilidad administrativa no implica impunidad. Para remediar los daños producidos existen y siempre existirán otros mecanismos: acciones civiles (indemnizaciones o enriquecimiento sin causa), consecuencias penales, o medidas correctivas administrativas. Si la autoridad busca el retorno de las cosas a su estado anterior, puede recurrir a medidas correctivas dentro de un procedimiento donde el administrado, aunque exento de sanción, deberá cumplir con ellas.

¹⁴ Real Academia Española, s.v. “subsanar,” *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., <https://dle.rae.es/subsanar>.

Este enfoque es coherente con la regulación responsiva que sustenta el eximente, donde la prioridad es lograr el cumplimiento por encima de la sanción, ratificando la idea de que la sanción administrativa debe ser de *ultima ratio*.

3.1.2. “Voluntaria”

“Voluntaria” significa que la corrección debe ser realizada por el infractor de manera libre, sin que medie orden o requerimiento de la Administración. Como ha establecido el Tribunal de Fiscalización Ambiental en la Resolución N.º 077-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, “el carácter voluntario supone que sea realizada de manera espontánea por parte del administrado; en otras palabras, sin que medie requerimiento alguno por parte de la autoridad competente” (considerando 49).

Si existe una orden o requerimiento administrativo (derivado de una fiscalización), en nuestra opinión, se pierde el carácter voluntario de la corrección. Esto se debe a que dicha orden constituye un acto administrativo de gravamen, válido, eficaz y ejecutivo por emanar de la autoridad y estar revestido de autotutela administrativa.

Sin embargo, no cualquier mención en una fiscalización debe interpretarse como orden o requerimiento. Para que efectivamente impida la configuración del eximente, dicha orden debe ser expresa e inequívoca, cumpliendo con los requisitos de validez del acto administrativo. A manera de ejemplo, como estableció el TFA en la resolución antes mencionada, un requerimiento que elimine la voluntariedad debe contener: “a) Un plazo determinado para su ejecución [...] b) La condición del cumplimiento, relacionada directamente con las observaciones detectadas durante la supervisión [...] c) La forma en la cual debe ser cumplida” (considerando 49).

Esta interpretación también encuentra respaldo en la Resolución N.º 197-2023-OEFA/TFA-SE, donde el Tribunal estableció:

la sola descripción de un hallazgo o infracción en un acta de supervisión no anula la voluntariedad del administrado, ya que se requiere, al menos, de una recomendación o requerimiento que exija un hacer o no hacer para que así desaparezca la espontaneidad y la posibilidad de acogerse a la eximente de responsabilidad. (considerando 108)

Así, en nuestra opinión, para garantizar la legitimidad y legalidad de este requisito, el requerimiento debería consignarse expresamente en un formato escrito singular (de medida correctiva o cautelar), generando así un balance adecuado y seguridad jurídica en el sistema.

Ahora bien, es importante enfatizar que la regulación sobre subsanación voluntaria en la LPAG opera como un estándar mínimo de protección. Esto significa que las normas sectoriales pueden establecer condiciones más favorables para los administrados. Por lo que, si una norma sectorial establece que la voluntariedad se preserva aun existiendo

un requerimiento previo de la Administración, no solo respeta dicho estándar mínimo, sino que lo supera en beneficio del administrado.

Esta ampliación favorable del estándar se refleja claramente en la regulación de Ositrán, como evidencia el segundo párrafo del artículo 87 de su Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones (aprobado por Resolución N.º 009-2018-CD-OSITRAN):

Artículo 87- Condiciones eximentes de responsabilidad por infracciones

[...]

La subsanación voluntaria con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, a que se refiere el literal f) del numeral 1 del artículo 255º del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, será aplicable aun cuando en el ejercicio de la función supervisora, el incumplimiento haya sido advertido o solicitado su corrección por OSITRAN o un tercero autorizado por ella.

3.1.3. “Antes del procedimiento administrativo sancionador”

La corrección debe producirse antes de la imputación de cargos, acto administrativo que formalmente inicia el procedimiento sancionador en el Perú, conforme lo establece la LPAG. Este criterio temporal es claro y ha sido consistentemente interpretado por la doctrina y jurisprudencia como un requisito objetivo.

Consideramos importante que también se permita la aplicación del eximente incluso cuando la regularización de un título habilitante se encuentra en trámite, siempre que dicho trámite haya iniciado antes de la imputación de cargos. En tal caso, el administrado podría oponer al inicio del procedimiento sancionador que su permiso está en trámite, suspendiéndose el procedimiento (incluidos los plazos de prescripción y caducidad) hasta la resolución definitiva en sede administrativa.

Esta técnica de presumir favorablemente el resultado del procedimiento iniciado por el administrado no es nueva y ya está regulada en el numeral 13 del artículo 66 de la LPAG¹⁵, que otorga efectos provisionales al título habilitante mientras se tramita su renovación.

¹⁵ Artículo 66.- Derechos de los administrados

Son derechos de los administrados con respecto al procedimiento administrativo, los siguientes:

[...]

13. A que en caso de renovaciones de autorizaciones, licencias, permisos y similares, se entiendan automáticamente prorrogados en tanto hayan sido solicitados durante la vigencia original, y mientras la autoridad instruye el procedimiento de renovación y notifica la decisión definitiva sobre este expediente.

3.2. Límites de la subsanación voluntaria

3.2.1. No resulta aplicable a infracciones instantáneas

Por lógica jurídica y realidad práctica, este eximente no puede aplicarse a todas las infracciones. Específicamente, no resultaría aplicable a “infracciones instantáneas” (en sentido muy estricto) como pasarse un semáforo en rojo o impedir una diligencia de fiscalización. En cambio, sí puede aplicarse a infracciones instantáneas con efectos permanentes (o “de estado”), infracciones permanentes e infracciones continuadas.

Aunque —en nuestra opinión— de forma errónea pues la infracción que allí se discute pudo ser subsanada en los hechos, esta distinción ha sido reconocida en la Casación N.º 125-2022-LIMA, donde la Corte Suprema estableció que “dicha infracción, como está descrita, es una de naturaleza instantánea, que se configura al día siguiente de vencido del plazo de treinta días que tiene el proveedor del servicio para responder un determinado reclamo. Siendo así, no le resulta aplicable la causal de improcedencia de la denuncia contenida en el literal f) del artículo 108 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, pues, la infracción se configura una vez culminado el plazo legal” (considerandos 6.5 y 6.6).

Para comprender mejor esta clasificación, a continuación, una breve mención de su definición y características:

- a. *Infracciones instantáneas*: Son aquellas que se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que este determine la creación de una situación antijurídica duradera (De Palma del Teso, 2001, pp. 556-557)¹⁶.
- b. *Infracciones permanentes*: Son aquellas que se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad del autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo y se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica (De Palma del Teso, 2001, p. 557)¹⁷.
- c. *Infracciones de Estado*: Son aquellas que se caracterizan porque el tipo normativo solo describe la producción de un estado antijurídico, pero no su mantenimiento. La infracción también crea un estado antijurídico duradero —como las permanentes— pero, en este caso, la infracción se consume cuando se produce la situación

¹⁶ También puede verse a Danós Ordóñez (2013, p. 707). En el mismo sentido, Baca Oneto (2011, p. 268). Lo mismo es desarrollado por De Diego Díez (2009, p. 77).

¹⁷ También puede verse a Danós Ordóñez (2013, p. 708). En el mismo sentido, Baca Oneto (2011, p. 268). Lo mismo es desarrollado por De Diego Díez (2009, p. 78).

antijurídica (De Palma del Teso, 2001, p. 80)¹⁸. En la práctica, se pueden presentar dudas en la distinción entre infracciones permanentes e infracciones de estado. Sin embargo, un ejemplo clave para diferenciarlas nos lo brinda Ángeles de Palma (2001), al mencionar:

estamos ante una infracción de estado, cuando la norma tipifica como ilícito ‘la instalación’ sin autorización, describiendo pues, la producción de un estado antijurídico y no su mantenimiento; en cambio, será infracción permanente cuando la norma contemple ‘la utilización de frecuencias radioeléctricas sin autorización’, que como vemos, implica que el ilícito se sigue consumando hasta el momento en que se abandona la situación antijurídica. (p. 561)

Por tanto, en ambos casos del ejemplo citado, se entenderá “subsanada” la infracción si el administrado logra obtener la autorización correspondiente.

- d. *Infracciones continuadas*: Estas infracciones constituyen una construcción que tiene por objeto evitar reconocer que concurren varios hechos típicos constitutivos de otras tantas infracciones cuando existe unidad objetiva (la lesión de un mismo bien jurídico, aunque hubiera sido producido por distintas acciones) y/o subjetiva (un mismo hecho típico pero distintos sujetos pasivos) que permite ver a distintos actos, por sí solos ilícitos, como parte de un proceso continuado unitario (De Palma del Teso, 2001, p. 564)¹⁹.

Sobre estas, el profesor Jorge Danós (2013), menciona algunos ejemplos como la comercialización de productos contraviniendo alguna regulación (venta de licores a menores de edad, venta de productos sin registro sanitario, etc.), la percepción de prestaciones a las que no se tenía derecho, con la condición de que estos hechos no se traten de actos aislados sino repetidos en el tiempo (p. 709).

Ahora bien, es importante aclarar que las infracciones consistentes en el incumplimiento de entrega de información, requerimientos o respuestas en plazos determinados (como el que se discute en la Casación N.º 125-2022-LIMA) constituyen casos *sui generis*. Conceptualmente, pueden calificar como “infracciones instantáneas”, pues una vez vencido el plazo, obligacionalmente “no se podría subsanar”, pero físicamente sí es posible hacerlo mediante la presentación posterior de la información. Desde una perspectiva material, estas infracciones encajarían mejor en la categoría de “instantáneas con efectos permanentes”, permitiendo la corrección posterior al vencimiento. Así, las infracciones

¹⁸ También puede verse a Danós Ordóñez (2013, p. 707). En el mismo sentido Baca Oneto (2011, p. 268)). Lo mismo es desarrollado por De Diego Díez (2009, p. 80).

¹⁹ También puede verse a Danós Ordóñez (2013, p. 709).

instantáneas verdaderamente insubsanables son aquellas que copulativamente no pueden ser corregidas ni jurídica ni físicamente²⁰.

Este límite, en nuestra opinión, resulta natural y puede precisarse en los reglamentos sancionadores sectoriales sin contravenir la LPAG, brindando seguridad jurídica y cumpliendo con el objetivo del artículo 118, numeral 8, de la Constitución²¹, que guía el objetivo de la potestad reglamentaria. La precisión en los reglamentos debe limitarse, sin embargo, a mencionar que el eximente no aplica a infracciones instantáneas de forma muy estricta, sin pretender catalogar como tales a infracciones permanentes o de estado para eludir la aplicación del eximente, lo que constituiría una desnaturalización de la ley.

3.2.2. Reincidencia

Es claro que la aplicación del eximente a reincidentes ha generado una preocupación que, sin dudas, compartimos. Existe el riesgo de que infractores calculadores aprovechen reiteradamente este beneficio, especialmente en infracciones muy graves, lo que terminaría socavando la legitimidad del sistema regulatorio.

Como señala Mori Torres, “la subsanación voluntaria no busca convertirse en una alternativa que garantice la impunidad de los infractores; sino que busca ofrecer un incentivo a aquellos administrados que, mostrando arrepentimiento por su infracción, la subsanan antes de haberse iniciado un procedimiento sancionador en su contra” (citada en Casación N.º 8716-2022-LIMA, considerando 3.5.1).

La autora sugiere inaplicar este eximente a reincidentes invocando el principio de buena fe procedimental (artículo IV.1.8 de la LPAG). Nosotros creemos que esta sugerencia es plausible y se vería reforzada con la prohibición constitucional del abuso del derecho (artículo 103 de la Constitución). Sin embargo, esta solución presenta dificultades prácticas: (i) los funcionarios públicos enfrentarían riesgos políticos y disciplinarios al no aplicar literalmente la ley, (ii) requerirían formación especializada para fundamentar adecuadamente tal decisión, y (iii) los escasos recursos públicos dificultarían lograr la motivación necesaria caso por caso.

Por tanto, lo ideal es que la prohibición de aplicar la subsanación voluntaria en casos de reincidencia se regule expresamente en la LPAG, no en reglamentos sectoriales donde podría tergiversarse.

²⁰ Esta idea también subyace del trabajo hecho por los profesores Zegarra Valdivia y Huapaya Tapia (2023, p. 718).

²¹ Artículo 118°.- Corresponde al Presidente de la República:
[...]

8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones [...].

Asimismo, esta prohibición debería incluir “candados” para evitar una interpretación excesivamente amplia de la reincidencia, especialmente en infracciones indirectas o abiertas (como “incumplir lo establecido en el instrumento de gestión ambiental”). Lo fundamental es determinar claramente que habrá reincidencia cuando se incumpla la misma *obligación material específica*, no simplemente el mismo tipo infractor genérico.

Actualmente, en la legislación sectorial, la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 1349 aplicable a la SBS es una de las pocas regulaciones que menciona explícitamente esta limitación, excluyendo expresamente los casos de reincidencia.

3.3. Otro posible límite

Aunque la exposición de motivos del Decreto Legislativo N.º 1272 no fundamentó la razón del eximente, resulta claro que se justifica como una “excusa absolutoria” basada en razones políticas (Huapaya Tapia *et al.*, 2018, p. 589) y en la regulación responsiva que, además, como bien apunta Gamarra Abarca (2019), ha sido recomendada por la OCDE al Perú como parte de su “Programa País” (p. 108). Esto, sin dudas, reivindica el principio de *ultima ratio* de la sanción administrativa.

Por tanto, basándonos en la regulación responsiva, que permite escalar la intervención de “menos gravosa a más gravosa” y adaptarse a la realidad, podría justificarse la inaplicación del eximente en infracciones “muy graves”. Este límite sería razonable y coherente con la regulación responsiva, pero requeriría una inclusión expresa en la LPAG.

Esta inclusión, en nuestra opinión, debería establecer una reserva de ley (del Congreso) para tipificar expresamente las infracciones muy graves que no merecen el eximente. En caso de delegarse la tipificación al reglamento, la ley debería definir claramente las materias y límites (en términos de afectación concreta y no potencial) para considerar una infracción como “muy grave”, evitando referencias genéricas a conceptos jurídicos indeterminados como la afectación “a la vida, seguridad o salud”, pues prácticamente cualquier infracción podría afectar directa o indirectamente tales bienes jurídicos.

Este enfoque se observa parcialmente en la regulación aplicable al Indecopi, donde el Código de Protección y Defensa del Consumidor, modificado por el Decreto Legislativo N.º 1390, establece que la subsanación voluntaria no aplica en casos que pongan en riesgo la vida, salud o seguridad de las personas, ni en supuestos de discriminación (artículo 108.f). Similarmente, aunque cuestionable desde la legalidad, la regulación de OEFA distingue entre incumplimientos “leves” y “trascendentes”, aplicando el eximente solo a los primeros mediante una metodología de estimación del riesgo ambiental.

La clave está en garantizar que estas exclusiones basadas en la gravedad de la infracción se establezcan mediante norma nacional con rango de ley y con criterios objetivos

claramente definidos, evitando la peligrosa discrecionalidad administrativa que podría vaciar de contenido al eximente.

4. PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA OPERATIVIZAR ESTE EXIMIENTE EN EL PERÚ

- i) Este eximente de responsabilidad es solo una herramienta más que busca lograr el cumplimiento regulatorio. En el caso peruano, este mecanismo está anclado en la regulación responsiva, pero para tener operatividad real debería ser aplicado juntamente con una política urgente y necesaria de desregulación y simplificación administrativa. El exceso normativo actual genera un entorno hostil para la formalización, convirtiendo al eximente en un instrumento aislado con eficacia limitada.

En efecto, el Perú es un país de dos realidades claramente marcadas: un país formal (que representa el 30 % de su economía) y un país informal (que representa un 70 % de la economía). Somos uno de los países más informales del mundo y nuestra posición es especialmente crítica si nos comparamos con nuestros pares en la región²². De manera que, una política de regulación responsiva como esta debe estar acompañada necesariamente de desregulación y simplificación administrativa, que empuje e incentive a las personas a formalizarse, si no representaría una frustración más de nuestro sistema regulatorio, lo que supondría una lluvia de críticas y mayor pérdida de legitimidad.

Este es un mecanismo que necesariamente debe mover el *statu quo* regulatorio, a diferencia de lo que sugiere el título de Ayres y Braithwaite, la aplicación de la regulación responsiva en nuestro país “no trascendería” el urgente debate de la desregulación.

- ii) Otro presupuesto fundamental para que este tipo de política pública funcione adecuadamente es que sirva como un mecanismo masivo de “regularización”.

Siguiendo precisamente la realidad altamente informal del Perú, este mecanismo podría ser inteligentemente utilizado para que las personas naturales o jurídicas que realizan actividades económicas sin contar con títulos habilitantes lo hagan de una vez por todas.

En materia ambiental, por ejemplo, pueden existir empresas que quieran regularizar su conducta (mediante la obtención de su título habilitante ambiental) y con ello no solamente “ponerse a derecho” (en un sentido moral y de cumplimiento), sino también para evitarse el pago de una multa. Sin embargo, no pueden “regularizar” y,

²² Ver, por ejemplo, la data contenida en <https://es.statista.com/estadisticas/1344716/economia-informal-poblacion-con-empleos-informales-en-peru/>

por tanto, apuntar a este eximente de responsabilidad, porque no existen supuestos en la norma material ambiental para lograrlo. Esto, en nuestra opinión, debe de cambiar, y la aplicación adecuada y finalista de este eximente de responsabilidad debería de dar paso a una regularización masiva, que no encuentre impedimento en los sectores regulados ni en las autoridades a su cargo; de manera que, si un administrado quiere regularizar, lo pueda hacer sin que sea impedimento la falta de una norma material para ello. Esto, para lograr certidumbre y seguridad jurídica, también debería estar fijado en la LPAG.

Este enfoque de regularización masiva es coherente con el fundamento pragmático de la regulación responsiva. Como señala Braithwaite (2006), a los Estados en desarrollo podría beneficiarles “un enfoque responsivo de regulación que moviliza formas de control social más económicas que el comando y control estatal” (p. 884, traducción libre). En este sentido, facilitar la regularización es una expresión clara de una visión adaptativa de la regulación responsiva que, como el mismo autor enfatiza, “pide a los reguladores que no sean dogmáticos sobre ninguna teoría, incluida la propia regulación responsiva. Que sean persistentemente atentos y receptivos a la comprensión del contexto” (Braithwaite, 2011, p. 490, traducción libre).

- iii) En línea con lo anterior, sería fundamental que se permita aplicar el eximente de responsabilidad incluso si la regularización de un título habilitante se encuentra en trámite. En dicho caso, el administrado podría oponer al inicio del procedimiento sancionador que su permiso se encuentra en trámite, lo que generaría un supuesto de suspensión del procedimiento sancionador (incluidos plazos de prescripción de la determinación de responsabilidad y caducidad del procedimiento) hasta que el asunto se dilucide por completo en sede administrativa. Esta técnica de presumir favorablemente el resultado del procedimiento iniciado por el administrativo, como se ha mencionado líneas arriba, no es nueva y ya se encuentra regulada, por ejemplo, en el artículo 66, numeral 13, de la LPAG que otorga provisionalmente efectos al título habilitante cuando se encuentre en trámite su renovación.

Esta ampliación del régimen de suspensión del procedimiento sancionador mientras se tramitan regularizaciones no solo reforzaría los incentivos del eximente, sino que reconocería la realidad del aparato burocrático peruano, donde obtener permisos y autorizaciones puede demorar meses o incluso años, haciendo materialmente imposible la subsanación oportuna si se requiere la finalización del trámite administrativo.

- iv) John Braithwaite (2006) sugiere, atendiendo a la flexibilidad de la regulación responsiva, que en los países en vías de desarrollo, en donde existe un alto grado de informalidad y en donde los recursos para asegurar el cumplimiento regulatorio del Estado son escasos (por falta de institucionalidad, corrupción, falta de recursos

para fiscalizaciones, para procesar a los infractores, y también escasez de personal profesional y alta carga burocrática), se debe legislar “acciones *qui tam*” (caza de recompensas por delatores o *whistleblowers*) (p. 884). Braithwaite (2006) expresamente menciona lo siguiente:

El *qui tam*, en efecto, conecta a los denunciantes con firmas de abogados, reguladores y fiscales, ampliando la inteligencia, la recopilación de evidencia y las capacidades de litigio del Estado en casos grandes y difíciles. La razón por la que el *qui tam* fue inventado en la Inglaterra del siglo XIV fue para compensar la debilidad en la capacidad regulatoria del Estado [...] En todo el mundo hoy todavía podría ser cierto que donde la capacidad estatal es más débil, la justificación para depender del *qui tam* es más fuerte. A la inversa, donde la capacidad regulatoria del Estado es fuerte, la persecución privada para llenar los vacíos dejados por el fracaso de la aplicación pública es menos crítica. (p. 895, traducción libre)

Este esquema de *whistleblowers* o denunciantes que pueden recibir parte de la multa sería un mecanismo adicional que permitiría “empujar” a los infractores a regularizar su conducta y abonaría a una estrategia responsiva conjunta. Ya existen en el Perú ejemplos de este esquema en sede administrativa como en materia de protección al consumidor, en el que se puede otorgar hasta un 50 % de la multa impuesta a asociaciones de consumidores, siempre que se cumplan determinados requisitos y que el dinero sea empleado para fines específicos²³.

Esta inclusión podría ser regulada de forma general en la LPAG y especificada en las respectivas regulaciones sectoriales.

La idea detrás es que la Administración pública aproveche el *expertise* y el ánimo de lucro de los privados para lograr el cumplimiento regulatorio. Nuevamente, este mecanismo debería darse luego de una desregulación en nuestro sistema. De lo contrario, generaríamos una casta de denunciantes premiados con una “bonanza artificial” a corto plazo para ellos, y que podría terminar rapiñando el sistema y destruyendo el emprendedurismo y la competitividad a mediano-largo plazo.

- v) La inclusión de mecanismos regulares y claros de fiscalizaciones orientativas. Este tipo de mecanismos, de hecho, ya se encuentran en regulaciones sectoriales como en la ambiental²⁴. Sin embargo, no son aplicados de forma regular y transversal.

Así, sería fundamental que este tipo de fiscalización se extienda y sea una “verdadera base” dentro de la regulación responsiva que busca el cumplimiento regulatorio. La

²³ De acuerdo con el artículo 156 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N.º 29571.

²⁴ Con arreglo al recientemente derogado artículo 13 del Reglamento de Supervisión de OEFA, aprobado por Resolución N.º 006-2019-OEFA/CD. Actualmente, las supervisiones orientativas se encuentran reguladas en el artículo 14º del nuevo Reglamento de Supervisión de OEFA (aprobado por Resolución N.º 00019-2025-OEFA/CD), con criterios específicos de aplicación.

Administración pública puede recurrir, como de hecho ya lo hace, a la tercerización de la fiscalización en empresas especializadas para ejecutar este tipo de acciones. En esta fiscalización, por ejemplo, se podrían dictar mandatos y órdenes de corrección y remediación, los que, por ser parte del primer peldaño dentro de la regulación responsiva, no supondrían la “pérdida de voluntariedad” de la subsanación ni mucho menos el inicio de un PAS. Esto claro está no sería aplicable a las infracciones “muy graves”, de acuerdo con nuestro entendimiento líneas arriba.

Este enfoque de fiscalización orientativa permitiría además implementar lo que Ayres y Braithwaite (1992) denominan como *tit for tat* (traducido aproximadamente como “ojo por ojo”) (p. 19), una estrategia donde el regulador responde cooperativamente a comportamientos colaborativos, pero gradualmente escala hacia sanciones más severas cuando enfrenta incumplimientos persistentes. Tal estrategia requiere precisamente de este primer nivel de aproximación no punitiva que pueda servir como base para escalar cuando sea necesario.

- vi) Es indispensable implementar un sistema de seguimiento y métrica del impacto de la subsanación voluntaria. Cualquier reforma a la LPAG que pretenda operativizar eficazmente este eximente debe incluir la obligación de que las entidades administrativas registren, cuantifiquen y publiquen periódicamente: (i) el número de casos donde se aplicó el eximente, (ii) tipo de infracciones subsanadas, (iii) tiempo promedio de subsanación, (iv) estimación de costos administrativos ahorrados, y (v) niveles de reincidencia.

Esta información permitiría no solo evaluar la eficacia del mecanismo, sino también realizar ajustes específicos basados en evidencia empírica. Un sistema de métrica inadecuado perpetuaría la actual situación donde cada entidad aplica (o deja de aplicar) el eximente según criterios propios, sin poder evaluar sistemáticamente los resultados globales de esta política.

5. PROPUESTA DE PIRÁMIDE RESPONSIVA

Adaptando el paradigma de la regulación responsiva al contexto peruano y específicamente a la figura de la subsanación voluntaria, proponemos una pirámide regulatoria que integre estratégicamente los diferentes mecanismos sancionadores y de cumplimiento en un esquema coherente. Esta propuesta no constituye una simple adaptación teórica, sino que busca ofrecer un marco operativo adaptado a la realidad peruana que armonice la subsanación voluntaria con otros instrumentos regulatorios existentes.

Nuestra propuesta de pirámide responsiva se estructura en cuatro niveles de intervención estatal claramente diferenciados, que escalan progresivamente según el perfil del actor regulado y su respuesta ante los mecanismos previos:

Primer peldaño (base amplia): Fiscalizaciones orientativas

- Dirigidas prioritariamente al “actor virtuoso” (*virtuous actor*), que muestra disposición al cumplimiento.
- Constituyen la puerta de entrada al sistema y representan el menor nivel de intervención estatal.
- Incluyen acciones educativas, capacitaciones, alertas tempranas y recomendaciones técnicas sin carácter vinculante.
- La información obtenida en estas fiscalizaciones no puede utilizarse para fundamentar la pérdida de “voluntariedad” en una eventual subsanación posterior.
- Permiten establecer una relación colaborativa entre administración y administrado, generando confianza y legitimidad.

Segundo peldaño: Eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria antes del PAS

- Continúa enfocado en el actor virtuoso que, habiendo incurrido en una infracción, muestra disposición a corregirla.
- Opera como un puente entre la base cooperativa y el inicio de medidas punitivas.
- Funciona como incentivo poderoso para lograr el cumplimiento normativo sin activar el costoso aparato sancionador.
- Debe interpretarse de manera amplia y flexible para maximizar su efectividad como herramienta de cumplimiento.
- Materializa el principio de mínima intervención sancionadora y economía administrativa.

Tercer peldaño: Sanción administrativa pecuniaria (multa)

- Dirigido al “actor racional” (*rational actor*), que responde principalmente a cálculos costo-beneficio.
- Aplicable en dos escenarios diferenciados:
 - Cuando el administrado ha recibido la imputación sin haber regularizado ni iniciado los trámites para ello.
 - En casos de reincidencia, con un incremento punitivo —por ejemplo— del 50 % sobre la sanción base, para evitar el aprovechamiento estratégico del eximente.

- Representa una intensidad media en la escala punitiva y constituye el mecanismo sancionador más común.
- Se complementa con la imposición de medidas correctivas que garanticen el retorno a la legalidad.

Cuarto peldaño (cúspide estrecha): Sanciones administrativas no pecuniarias y agravadas

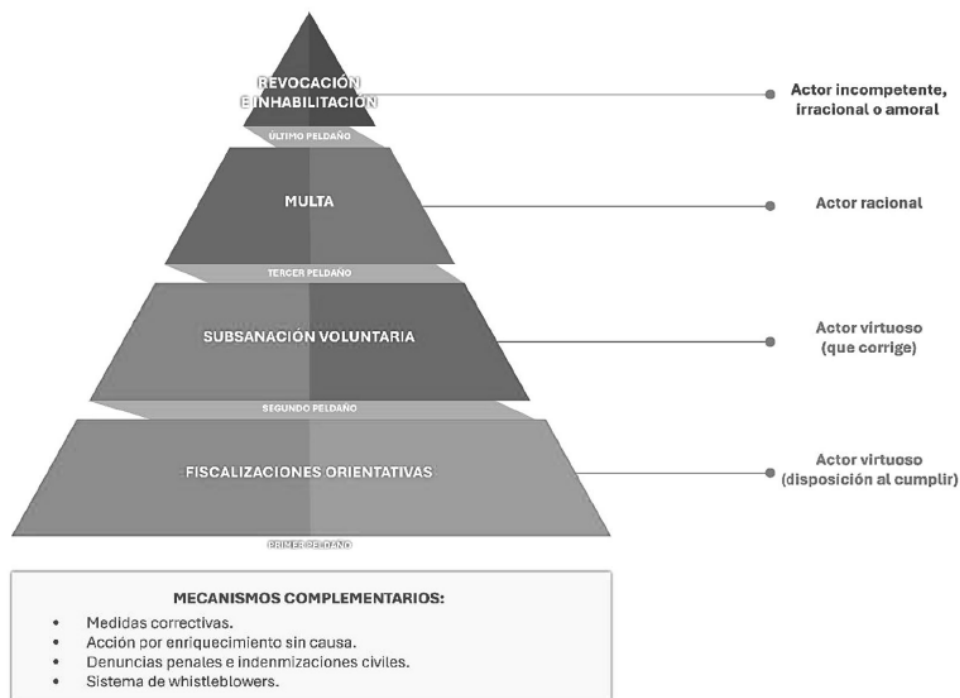
- Orientado al “actor incompetente, irracional o amoral” que muestra resistencia sistemática al cumplimiento.
- Incluye medidas como:
 - Revocación del título habilitante que permite operar.
 - Inhabilitación para ejercer actividades en el sector.
 - Extensión de responsabilidad al grupo económico para evitar maniobras evasivas.
 - Reglas “antitestaferro” que impidan la creación de nuevas personas jurídicas para eludir las inhabilitaciones.
- Representa el máximo poder punitivo de la Administración (*benign biggun*) y debe utilizarse excepcionalmente.
- Su mera existencia refuerza la eficacia de los niveles inferiores de la pirámide.

Es importante destacar que, en cualquier nivel de la pirámide, la Administración conserva intactas sus potestades para:

- Imponer y ejecutar medidas correctivas destinadas a restablecer la legalidad, independientemente de la exención de sanción.
- Iniciar acciones por enriquecimiento sin causa cuando corresponda.
- Formular denuncias penales cuando la conducta configure además un ilícito penal.
- Informar a los particulares afectados sobre su derecho a reclamar indemnizaciones en vía civil.

Esta propuesta de pirámide se complementa idealmente con el mecanismo de *whistleblowers* o denunciantes recompensados, que actuarían como detectores eficaces de actores amoraless o reincidentes sistemáticos, permitiendo a la Administración escalar oportunamente hacia los niveles superiores de intervención. El sistema de denunciantes resulta especialmente valioso en contextos de limitada capacidad fiscalizadora estatal, como en el caso peruano.

La siguiente representación gráfica ilustra nuestra propuesta:



Elaboración: propia.

Esta pirámide regula la intensidad de la intervención estatal según el perfil del administrado y su disposición al cumplimiento, maximizando la eficacia del aparato administrativo y priorizando el cumplimiento normativo por sobre la sanción punitiva. Así, la subsanación voluntaria no queda como un instrumento aislado, sino integrada en una estrategia regulatoria comprensiva que permite responder de manera diferenciada a las diversas motivaciones de los sujetos regulados.

El modelo propuesto resulta especialmente adecuado para la realidad peruana, caracterizada por altos índices de informalidad y un aparato administrativo con limitaciones materiales para fiscalizar efectivamente a todos los administrados, logrando así maximizar el impacto del eximente dentro de un esquema regulatorio coherente y progresivo.

5. IDEAS CONCLUYENTES

- i) La guerra entre defensores y detractores del eximente de subsanación voluntaria refleja la profunda sabiduría contenida en la frase de Thomas Sowell que abre este trabajo: *“There are no solutions, only trade-offs”* (No hay soluciones, solo compen-

saciones). Esta figura jurídica no representa una solución perfecta al problema del incumplimiento normativo, sino un equilibrio necesario entre diversos valores en conflicto: la eficacia del Estado y su marco regulatorio, la economía administrativa, el incentivo al cumplimiento voluntario y la realidad de un país con alta informalidad. La subsanación voluntaria encarna precisamente ese *trade-off*: renuncia a la sanción administrativa a cambio de lograr el objetivo primordial de todo sistema regulatorio: el cumplimiento normativo efectivo.

- ii) El choque entre tradición y modernización en nuestro derecho administrativo sancionador se manifiesta claramente en las resistencias que ha enfrentado el eximiente. Resulta sencillo “ser generales después de la guerra” y criticar retrospectivamente la forma en que se produjo su incorporación, pero lo cierto es que respondió a una lógica responsiva valiosa para nuestro ordenamiento.
- iii) Las resistencias —algunas irracionales e incluso ilegales, a nuestro parecer, y otras más sensatas— son manifestación del “derecho vivo” y su adaptación a nuestra realidad. Precisamente por ello, rescatando la finalidad auténtica de esta institución y evaluando los resultados de casi nueve años de aplicación en el Perú, hemos propuesto una guía interpretativa y una reforma que buscan resolver las controversias pendientes, preservar su finalidad esencial y dotarla de operatividad legítima en nuestro sistema jurídico.
- iv) A partir de nuestro análisis, concluimos que la subsanación voluntaria debe interpretarse como un mecanismo de corrección de conductas y no como una obligación de remediación o resarcimiento de daños. Los límites que tiene y debería tener están claramente definidos: inaplicabilidad a infracciones instantáneas (en sentido muy estricto) y restricción en casos de reincidencia. Estos límites representan un *trade-off* razonable: se incentiva el cumplimiento sin sacrificar la capacidad disuasoria del sistema. Configurado así, el régimen generaría un esquema regulatorio verdaderamente responsivo, adaptado a las particularidades de nuestro sistema administrativo y realidad socioeconómica.
- v) Resulta imperativo que los límites a la subsanación voluntaria —particularmente la inaplicabilidad a reincidentes— se encuentren expresamente regulados en la LPAG. Idéntica necesidad existe para los mecanismos complementarios propuestos: el sistema de *whistleblowers*, la regulación de fiscalizaciones orientativas y la apertura para regularizaciones.
- vi) No debemos olvidar que mientras la regulación responsiva nace y florece en sistemas de *common law* (donde la autoridad goza de amplia flexibilidad para ejercer potestades discrecionales sin grave riesgo de arbitrariedad gracias a los efectivos sistemas de *accountability* y *judicial review* que existen allí), nuestro sistema de derecho romano-germánico adoptado al contexto peruano demanda positividad

expresa. En el derecho administrativo peruano, cuyo principio rector es la legalidad, la certeza jurídica solo se alcanza mediante normas positivas claras que otorguen potestades específicas y delimiten competencias.

- vii) Finalmente, es fundamental enfatizar que la generación de un daño desencadena diversas consecuencias jurídicas: indemnizaciones civiles, restitución por enriquecimiento sin causa, medidas correctivas administrativas y sanciones penales. El eximente analizado únicamente excluye la sanción administrativa, por razones de política criminal y regulatoria plenamente justificadas, pero no impide la remediación (como la ambiental), el resarcimiento a damnificados, ni la restitución de beneficios ilícitamente obtenidos. Las críticas que equiparan este eximente con impunidad demuestran una visión parcial del sistema jurídico. Como nos recuerda Sowell, no hay soluciones perfectas, solo compensaciones razonables que, en este caso, privilegian el cumplimiento efectivo sobre la punición ineficiente. Esta perspectiva pragmática, lejos de ser una debilidad, constituye precisamente la mayor fortaleza de la subsanación voluntaria como instrumento regulatorio en un país que debe buscar expandir sus niveles de formalidad y cumplimiento normativo.

LISTA DE REFERENCIAS

- Ayres, I. y Braithwaite, J. (1992), *Responsive Regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press.
- Baca Oneto, V. (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 y Sociedad*, (37), 263-274.
- Braithwaite, J. (2006). Responsive Regulation and Developing Economies. *World Development*, 34(5), 884-898. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.04.021>
- Braithwaite, J. (2011). The Essence of Responsive Regulation. *U.B.C. Law Review*, 11(3), 475-520.
- Danós Odóñez, J. (2013). La prescripción de las infracciones, de la ejecución de las sanciones y la caducidad (perención) del procedimiento administrativo sancionador. En *XII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo*, volumen I. Adrus Editores.
- De Diego Díez, A. (2009). *Prescripción y caducidad en el derecho administrativo sancionador* (2.ª ed.). Bosch.
- De Palma del Teso, A. (2001), Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (112), 553-574.
- Gamarra Abarca, S. (2018). De la indulgencia a la condena: la *responsive regulation* en el régimen de fiscalización ambiental en Perú. *THEMIS Revista De Derecho*, (74), 107-125. <https://doi.org/10.18800/themis.201802.016>

- Huapaya Tapia, R., Sánchez Povis, L. y Alejos Guzmán, O. (2018). El eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo General. En *El derecho administrativo como instrumento al servicio del ciudadano Memorias del VIII Congreso de Derecho Administrativo*. Palestra Editores.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [MINJUSDH]. (2017). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/1461896-guia-practica-sobre-el-procedimiento-administrativo-sancionador>
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento [MVSC] (2024). *Reporte Sectorial – 2024 (octubre)*. <https://www.gob.pe/es/i/5912387>
- Mori Torres, 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 Urbina, J. C. (2019), *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444* (14.ª ed.). Gaceta Jurídica.
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público [Ositran]. (2023a, 16 de mayo). *Sanciones y penalidades aplicadas (I trimestre 2023)*. <https://www.gob.pe/es/i/4232710>
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público [Ositran]. (2023b, 4 de agosto). *Sanciones y penalidades aplicadas (II trimestre 2023)*. <https://www.gob.pe/es/i/4491601>
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público [Ositran]. (2023c, 14 de noviembre). *Sanciones y penalidades aplicadas (III trimestre 2023)*. <https://www.gob.pe/es/i/4852830>
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público [Ositran]. (2024a, 15 de febrero). *Sanciones y penalidades aplicadas (IV trimestre 2023)*. <https://www.gob.pe/es/i/5197517>
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público [Ositran]. (2024b, 15 de mayo). *Sanciones y penalidades aplicadas (I trimestre 2024)*. <https://www.gob.pe/es/i/5578629>
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público [Ositran]. (2024c, 14 de agosto). *Sanciones y penalidades aplicadas (II trimestre 2024)*. <https://www.gob.pe/es/i/5870714>
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público [Ositran]. (2024d, 28 de noviembre). *Sanciones y penalidades aplicadas (III trimestre 2024)*. <https://www.gob.pe/es/i/6236894>
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público [Ositran]. (2025, 28 de abril). *Sanciones y penalidades aplicadas (IV trimestre 2024)*. <https://www.gob.pe/es/i/6716839>

- Torres Sanchez, T. (2019). ¡Sálvese quien pueda! La elusión de la subsanación voluntaria como eximente de punición por parte de la Administración. *THEMIS Revista de Derecho*, (74), 91-105. <https://doi.org/10.18800/themis.201802.011>.
- Zegarra Valdivia, D. y Huapaya Tapia, R. (2023). Problemas del procedimiento administrativo sancionador con referencia al ordenamiento jurídico peruano. En M. Rebollo Puig, A. J. Huergo Lora, J. Guillén Caramés y T. Cano Campos (dirs.), *Anuario de derecho administrativo sancionador 2023*. Editorial Aranzadi.