

Cinco afrentas al régimen sancionador común de la Ley del Procedimiento Administrativo General*

Ramón **HUAPAYA****

Néstor **SHIMABUKURO*****

Oscar **ALEJOS******

RESUMEN

De considerarse una ley general, ahora la Ley del Procedimiento Administrativo General ha pasado a ser una ley común. Este cambio implica que la norma deja de ser supletoria para ser de aplicación imperativa en todos los procedimientos especiales, sobre la base de un criterio valorativo: el beneficio a favor del administrado. Pese a la claridad de la norma, distintas administraciones públicas se han apartado de la misma, sea mediante decisiones concretas (actos administrativos) o mediante regulaciones (normas reglamentarias). En este artículo, los autores hacen un recuento de cinco casos que convienen en llamar “afrentas” a la ley, circunscribiendo el análisis al régimen sancionador común previsto en la ley.



MARCO NORMATIVO

TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General (D.S. N° 004-2019-JUS): art. II T.P.

Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (D.S. N° 344-2018-EF): art. 264.3.

Decreto Legislativo N° 1311.

Directiva N° 006-2017-DIR-COD-INDECOPI.



PALABRAS CLAVE: Procedimiento sancionador / Jerarquía / Norma común / Supletoriedad / Especialidad normativa

Recibido: 30/09/2019

Aprobado: 07/10/2019

* La responsabilidad por las opiniones vertidas es exclusivamente nuestra y no compromete a las instituciones a las cuales estamos vinculados.

** Profesor de Derecho Administrativo Económico en la Pontificia Universidad Católica del Perú, de Derecho Administrativo 2 en la Universidad de Lima y de Seminario de Derecho Administrativo en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Socio en CMS Grau.

*** Profesor adjunto del curso de Derecho Administrativo Económico en la Pontificia Universidad Católica del Perú y del curso de Seminario de Derecho Administrativo en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Candidato a magister en Derecho Administrativo y Regulación por la Universidad de Piura. Asociado sénior en CMS Grau.

**** Adjunto de docencia del curso de Seminario de Derecho Administrativo en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Asociado en CMS Grau.

INTRODUCCIÓN

Con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1272, se apreciaron cambios sustanciales en la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG). Uno de ellos, quizá el más importante, aunque menos analizado¹, es el cambio de la **naturaleza** misma de la ley, pasando de ser una norma general a ser una norma **común**.

En principio, este cambio implica que la norma deja de ser **supletoria** para ser de aplicación **imperativa** en todos los procedimientos especiales, sobre la base de un criterio valorativo que la misma norma impone: **el beneficio a favor del administrado**. Expresamente se establece en el artículo II de la LPAG² lo siguiente:

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.

Si bien esta lectura de la LPAG ya estaba presente desde antes del cambio (Morón 2011, p. 235), lo cierto es que ahora se reconoce de forma expresa, con la ventaja que

nadie puede “interpretar” su camino fuera del texto de la ley. O, por lo menos, eso pensamos.

En efecto, pese a la claridad de la norma, distintas administraciones públicas se han apartado de la misma, sea mediante decisiones tomadas en casos concretos (actos administrativos) o mediante regulaciones (normas reglamentarias). Sobre la base de ello, en este artículo hacemos un recuento de cinco casos que revelan ese apartamiento del carácter **común** de la LPAG, circunscribiendo nuestro análisis al régimen sancionador. Nuestro propósito es realizar un claro llamado de atención sobre lo que convenimos en llamar “afrentas” a la ley³.

Vale precisar que hemos tomado solo cinco casos como una muestra de ese apartamiento de la norma común en materia sancionadora; sin embargo, haremos referencia a otros casos que siguen el mismo camino que es objeto de crítica. Sospechamos que lamentablemente quedan muchos casos más que siguen esta línea.

I. ¿CÓMO DEBE ENTENDERSE EL CARÁCTER COMÚN DE LA LPAG? LAS TESIS QUE DEFENDEMOS

Las tesis que defendemos en el presente artículo son bastante sencillas. En primer lugar, sostenemos que el Decreto Legislativo N° 1272 ha precisado algo que podía entenderse desde antes⁴, pero no se hacía, esto es, que la LPAG no es una norma general, sino una norma común. En otras palabras, con la

1 Un reciente estudio de Jorge Danós (2018) puede considerarse la excepción, en donde, además, analiza uno de los casos que es objeto de comentario en este artículo (p. 225).

2 De aquí en adelante haremos referencia a los artículos de la LPAG, tal como están sistematizados en su Texto Único Ordenado (TUO de la LPAG), aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

3 Juan Carlos Morón (2017) habla de “fraudes jurídicos” para referirse a estos mismos casos (p. 64).

4 Así lo entendía, por ejemplo, Juan Carlos Morón (2011): “La principal consecuencia del carácter de norma común de las regulaciones del procedimiento administrativo contenidas en esta Ley es que sus disposiciones poseen la vocación de no ser desplazables por ninguna norma administrativa o interpretación particular, las que solo pueden complementarla o reglamentarla, pero no sustituirla. En verdad estamos ante una verdadera reserva legal para el caso de determinar a los sujetos que quedan vinculados a acatar sus disposiciones” (pp. 235-236).

modificación realizada se pasa de un paradigma de norma general-norma especial⁵, a uno de norma común⁶.

La lógica detrás de esta reforma se expresa bastante bien en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1272:

Cabe anotar que con las modificaciones efectuadas en lo referido al ámbito de aplicación de la LPAG se busca, tomando en cuenta las experiencias vividas en nuestro país en los últimos años, disponer que esta norma contenga disposiciones comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y regule todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales. Asimismo, se tiene como finalidad que las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no impongan condiciones menos favorables a los administrados que aquellos regulados en la LPAG.

No tomar en cuenta lo anterior implicaría ir en contra de la vocación unificadora de la LPAG, aspecto que, es uno de sus objetivos centrales, y todo lo que ello involucra, esto es, asegurar la existencia de un parámetro de unidad como criterio rector de los procedimientos administrativos y la actuación estatal, circunscribir

Comentario relevante de los autores



Con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1272, se apreciaron cambios sustanciales en la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG). Uno de ellos, quizá el más importante, aunque menos analizado, es el cambio de la naturaleza misma de la ley, pasando de ser una norma general a ser una norma común.

la existencia de procedimientos administrativos especiales a las situaciones que lo justifiquen y establecer un núcleo de aplicación general para todos los procedimientos.

En doctrina se ha resaltado además que la existencia de una norma común contribuye a la simplificación procedimental y a garantizar un trato común a los ciudadanos⁷, sin que le materia sea un obstáculo (Gamero, 2017, p. 165; González Ríos, 2018, p. 156). Cabe agregar que estos fines coadyuvan también a crear mayor seguridad jurídica⁸ para el ciudadano. En un escenario de dispersión e hiperinflación normativa en materia

5 Decía López Menudo (1992) respecto del carácter común de la ley española, lo siguiente: "(...) la expresión 'procedimiento administrativo común', interpretada en el contexto del artículo 149 de la Constitución, cobra una acepción unívoca en el sentido de derecho directamente aplicable, inderogable por hipotéticas leyes territoriales o especiales, excluyendo a radice, por tanto, la idea de supletoriedad" (p. 67).

6 Coincide Juan Carlos Morón (2017): "Ante ello, el Decreto Legislativo N° 1272 cambia de óptica y opta por afirmar el carácter 'común' de las reglas de la LPAG, y ya no simplemente su carácter 'general', susceptible de ser desplazada por exclusión a partir de contar con reglas singulares" (p. 49).

7 En referencia al régimen español, pero aplicable al caso peruano, Eduardo Gamero (2017) sostiene que la finalidad del régimen común es "promover un mínimo común denominador de requisitos y garantías exigibles a todas las Administraciones públicas a fin de garantizar el tratamiento uniforme de los ciudadanos ante ellas" (p. 165).

8 En posición que compartimos, se ha señalado lo siguiente: "La fragmentación de 'lo común' crea inseguridad jurídica y nos lleva a hablar de 'tratamiento de los ciudadanos común ante las Administraciones públicas', pero no en todas sus actuaciones ni respecto de todos los trámites procedimentales, lo que rompe la esencia del procedimiento administrativo común" (González Ríos, 2018:173).

**Comentario relevante
de los autores**

La LPAG es una norma común que, como tal, contiene una serie de reglas y principios que son aplicables a toda administración pública y a todos los procedimientos administrativos (especiales).

administrativa (Santamaría Pastor, 2004, p. 384)⁹, solo un régimen común o básico permite garantizar de verdad los derechos de los ciudadanos.

Como consecuencia de ello, nuestra segunda tesis es que la LPAG es una norma común que, como tal, contiene una serie de reglas y principios que son aplicables a toda Administración Pública y a todos los procedimientos administrativos (especiales).

Claramente no toda la ley tiene esta característica, pues existen extremos de la misma que no necesariamente deben seguirse en los procedimientos especiales. La particularidad de estos procedimientos puede justificar que se establezcan reglas especiales (por

ejemplo, plazos para subsanación documentaria que pueden variar dependiendo de la complejidad del procedimiento).

Sin embargo, sí existen reglas y principios que, por su particular naturaleza, deben ser considerados **comunes** a todos los procedimientos y a toda actuación de la Administración Pública¹⁰. En estos casos no existen motivos que puedan justificar apartarse de la norma común. Sucede así, por ejemplo, respecto de los principios del procedimiento, plazos de prescripción de infracción, etc.

Conforme a ello, nuestra tercera tesis es que este carácter **común** de la LPAG genera sendos límites a la potestad reglamentaria y a la potestad de dictar actos administrativos. En ese sentido, cualquier regla especial que contravenga la norma común debe reputarse **necesariamente ilegal**.

Sobre el particular, vale recordar los límites que tiene la potestad reglamentaria. Nuestra propia Constitución los establece en su artículo 118, al disponer que el reglamento no puede **transgredir**¹¹ ni **desnaturalizar**¹² la ley. Así, aun cuando se reconozca cierto margen de discrecionalidad a la administración en su potestad reglamentaria, no debe olvidarse que su límite siempre será la ley y

9 Apunta Santamaría Pastor (2004: 386) un aspecto adicional que es fundamental para comprender esta **hiperinflación normativa**: “Y, de otra, el dato (mucho menos ostensible, pero igualmente relevante) del incremento de la longitud física de todos los textos normativos: no se trata solo de que haya más textos legales y reglamentarios, sino también de que el contenido material de éstos es notoriamente más extenso. Puede afirmarse que en cada ocasión en que una norma viene a ser sustituida por otra de igual contenido, la segunda resulta ser de tamaño sensiblemente mayor que la precedente”.

10 En palabras de López Menudo (1992): “El cometido de la ley procedimental común es abordar toda cuestión verdaderamente nuclear, al servicio directo del fin que ha de guiar, a nuestro juicio, toda la hermenéutica sobre este tema: el establecimiento de un común denominador normativo, suficiente para garantizar una básica igualdad de trato” (p. 74).

11 De ahí que se sostenga que “una norma reglamentaria es antijurídica de modo sustancial o de fondo cuando su contenido es el que resulta contrario o incompatible con algunas de las reglas, derechos, principios y/o valores constitucionales o legales previamente vigentes” (Morón, 2014, p. 135).

12 Por ello se dice que el reglamento “adquiere carácter viciado cuando la Administración pretende condicionar su vigencia, desnaturalizar, reducir o modificar alcances, corregir o perfeccionar a la ley que debería buscar ejecutar” y agrega que “la autoridad administrativa, poseyendo márgenes de discrecionalidad para organizar las formas y medios para alcanzar el mejor cumplimiento de las leyes, también puede incurrir en el vicio de desviación o exceso de poder en el ejercicio de esta potestad cuando le dota de contenido desproporcionado o arbitrario, desnaturaliza sus fines, le vacía de contenido” (Morón, 2014, p. 136).

especialmente la LPAG que es común a todas las administraciones.

Lo mismo acontece respecto de cualquier acto administrativo que contravenga la norma común, el cual deberá reputarse **ilegal** y, por ende, **inválido** al encontrarse en la causal del numeral 1 del artículo 10 del TUO de la LPAG.

II. PRIMERA AFRENTA: EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1311 Y LA MODIFICACIÓN AL CÓDIGO TRIBUTARIO

Bueno, si bien hemos señalado que hablaríamos de **afrentas** provenientes de la Administración Pública en ejercicio de su potestad reglamentaria o de su potestad de dictar actos administrativos, empezaremos con una que resulta del ejercicio de su **potestad normativa delegada**.

Tan solo unos días después de publicado el Decreto Legislativo N° 1272, se publicó el Decreto Legislativo N° 1311 que modificó el Código Tributario. La sorpresa en este caso se encuentra en la quinta disposición complementaria final que, expresamente, establece lo siguiente:

“Quinta.- Aplicación supletoria de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General modificada por el Decreto Legislativo N° 1272

Los procedimientos especiales seguidos ante la Sunat, el Tribunal Fiscal y otras Administraciones Tributarias, se rigen supletoriamente por la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, modificada por el Decreto Legislativo N° 1272; no siéndoles aplicable lo previsto en los numerales 1 y 2 del artículo II del Título Preliminar de dicha Ley.

La SUNAT, el Tribunal Fiscal y otras Administraciones Tributarias se sujetarán a los principios de la potestad sancionadora previstos en los artículos 168 y 171 del Código Tributario, no siéndole

de aplicación lo dispuesto en el artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, según modificatoria por el Decreto Legislativo N° 1272”.

En primer lugar, se olvidan del carácter “común” de la LPAG y se le trata como norma “supletoria”, pese a que se trata de conceptos distintos que implican relaciones normativas también diferentes, conforme hemos detallado anteriormente.

Ahora bien, más que un “olvido”, es en realidad un desconocimiento adrede, dado que al final del primer párrafo expresamente se señala como inaplicable lo previsto en los numerales 1 y 2 del artículo II de la LPAG, es decir, precisamente las normas que cambiaron el paradigma.

Por si ello no fuera suficiente, en el segundo párrafo se establece que, en el ejercicio de la potestad sancionadora, la administración tributaria no se sujeta a lo que dispone el artículo 230 de la LPAG (artículo 247 del TUO de la LPAG), pese a que el numeral 2 de dicha norma es expreso en el siguiente sentido:

“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”.

Pues bien, esta **afrenta** a la LPAG carece completamente de sustento. Si bien –como

hemos dicho— los procedimientos especiales pueden tener una regulación particular que no se aparte de las garantías esenciales, ello no se cumple en este caso.

Primero, porque la naturaleza **tributaria** no contiene nada de **especial** que amerite apartarse de normas esenciales como son los **principios de la potestad sancionadora**, ni tampoco de los **principios del procedimiento**¹³. Así, no tiene ningún sentido que la administración tributaria pueda resolver procedimientos sin tomar en cuenta el debido procedimiento, la razonabilidad, la tipicidad exigible de las conductas infractoras, la presunción de licitud, entre otros principios y reglas.

Segundo, porque permitir que la administración tributaria se aparte de los principios del procedimiento y de los principios de la potestad sancionadora implica, a su vez, permitir que tome decisiones **arbitrarias**, en el sentido de “ausentes de control”. ¿Cómo controlaría el juez la decisión de la administración tributaria en un procedimiento sancionador si no puede aplicar los principios de tipicidad o presunción de licitud? Ello, evidentemente, es inadmisibles en un Estado de derecho¹⁴.

Ahora bien, el problema radica aquí en que el Decreto Legislativo N° 1311 es una norma

de **rango legal**, igual que la LPAG. En estas circunstancias, ¿cómo determinar la norma que prima?

Conforme dos de nosotros lo hemos expresado en otro trabajo (Shimabukuro y Alejos, 2018) respecto de una **antinomia** similar, consideramos que es posible esbozar el siguiente argumento para sustentar la primacía de la LPAG.

Así, consideramos que se debe recurrir a un **criterio de jerarquía axiológica**. En efecto, en este caso, no cabe aplicar los criterios tradicionales de jerarquía formal, especialidad o temporalidad. La **jerarquía formal** se descarta porque sencillamente ambas normas son del mismo rango. La **especialidad** no aplica porque, como hemos resaltado, la dicotomía no se produce entre general-especial, sino entre común-especial. Y, por último, la **temporalidad** se descarta porque permitir ese **cambio intempestivo** luego de pocos días sería sencillamente una burla a la seguridad jurídica.

En tal sentido, nos queda recurrir a la **jerarquía material o axiológica**¹⁵, la misma que, además, es de fácil aplicación en este caso porque la misma LPAG establece su primacía en función de un criterio valorativo:

- 13 Comentando una sentencia de la Corte Suprema chilena que precisamente tocó el tema del estándar de motivación en las decisiones de la administración tributaria, Cordero (2017) nos dice: “En otros términos, la regulación administrativa general es el piso para la adopción de las decisiones sobre las cuales se construye la regulación administrativa especial. Esa es, por lo demás, la relación entre Derecho Administrativo general y sectores de referencia que se ha transformado en una influyente visión en el Derecho Administrativo contemporáneo” (p. 243).
- 14 En el trabajo citado en la nota anterior, Cordero (2017) llama la atención sobre este punto: “Sostener que los criterios generales del Derecho Administrativo no son aplicables a regulaciones especiales y que estas, como en materia tributaria, pueden quedar reducidas en su motivación a las cuestiones meramente contables, encierran el riesgo de la inmunización de las decisiones de la autoridad administrativa y, por esa vía, una limitada capacidad de revisión judicial en materia tributaria” (p. 244).
- 15 Las jerarquías materiales “son aquellas que subsisten entre dos normas toda vez que una tercera norma establece que una de las dos primeras es inválida si es incompatible con la otra (...). La jerarquía en cuestión tiene carácter “material” —es decir, relativa a su contenido— porque influye sobre el contenido de la norma inferior. Es más, aquella consiste precisamente en esto: la norma inferior no puede asumir un contenido que choque (incompatible o antinómico) con aquel de la norma superior” (Guastini, 2016, p. 210). Por su parte, las jerarquías axiológicas “son aquellas que subsisten entre dos normas toda vez que el intérprete atribuye a una de ellas un valor superior al valor de la otra (...) En definitiva, la relación jerárquica axiológica no depende en modo alguno del contenido de las normas implicadas ni de otras normas del ordenamiento, sino que subsiste solo en virtud de un juicio de valor realizado por el intérprete” (Guastini, p. 2016, pp. 211-212).

Comentario relevante de los autores



Este carácter común de la LPAG genera sendos límites a la potestad reglamentaria y a la potestad de dictar actos administrativos. En ese sentido, cualquier regla especial que contravenga la norma común debe reputarse necesariamente ilegal.

respecto de todo aquello que favorece al administrado. Siendo así, la discusión debería acabar aquí.

Lo que queda, sin embargo, es que las administraciones públicas hagan un adecuado **control de legalidad** al momento de decidir la aplicación de la LPAG. Y, ante la ausencia de ello, queda que el juez –como último garante de la legalidad– dicte la última palabra favoreciendo, claro está, el régimen garantista de la LPAG.

III. SEGUNDA AFRENTA: EL EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD POR SUBSANACIÓN VOLUNTARIA

Este es quizás uno de los temas que más problemas ha generado desde su incorporación a nivel general por el Decreto Legislativo N° 1272. La causal de exoneración de responsabilidad por haber subsanado voluntariamente la conducta infractora antes del inicio del procedimiento sancionador ha generado polémica.

No podemos negar que ambos “lados” de la discusión tienen una preocupación legítima.

Por un lado, están quienes defendemos que el eximente debe interpretarse de modo más favorable al administrado, admitiendo su aplicación en cualquier situación en la que la conducta infractora haya cesado o se haya revertido¹⁶, considerando que en estos casos pierde sentido sancionar, si los fines de prevención y corrección se han cumplido (Hua-paya, Sánchez y Alejos 2018).

Por otro lado, están quienes sostienen que una interpretación como la anterior puede acarrear que la administración pierda eficacia en su función de garante (Torres, 2018, p. 101). Asimismo, se sostiene que permitir siempre la aplicación del eximente implicaría que la administración quede “inerm” en caso el administrado corrija su conducta indefinidamente (Torres, 2018, p. 101). Se añade que una verdadera estrategia de **regulación responsiva** implicaría tomar en cuenta los casos en donde el daño no permitiría la aplicación del eximente.

Sobre el particular, reafirmamos nuestra defensa de la primera de las posiciones y manifestamos nuestra discrepancia con la segunda. En primer lugar, porque insistimos que no cabe interpretar más allá de lo que dice la LPAG, mucho menos cuando ello implique perjudicar la situación del administrado. Aun cuando ello signifique dejar “inerm” a la administración. Cabe resaltar que dejar a la administración “desprovista de armas” (es esa la definición de “inerm”) no debería significar ningún problema, en la medida en que la lógica detrás del procedimiento sancionador no debería ser nunca que esta “ataque” al administrado (¿para qué más necesitaría armas?).

En segundo lugar, porque no existe evidencia de la “pendiente resbaladiza” sobre la

16 Si bien discrepamos en otros puntos, entendemos que se coincide con nosotros cuando se dice lo siguiente: “Para que proceda la subsanación voluntaria como eximente de punición –según como ha sido regulada con el Decreto Legislativo N° 1272, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre del 2016– el administrado debe cumplir con lo que legalmente se le obliga o dejar de hacer lo que se le prohíbe, de manera voluntaria y antes del inicio del procedimiento sancionador” (Torres, 2018, p.103).

cual se advierte. En otras palabras, no existen pruebas de que esta regulación incentive a los administrados a seguir una pauta de “infringir y corregir” por siempre, como se sugiere en el artículo citado. Para sostener esta tesis se asume que la “sanción” sería el único desincentivo que tiene el administrado para cumplir la ley, lo cual es falso. Se olvida en este análisis de otros factores importantes como la reputación y los mismos costos de corrección de la conducta.

En tercer lugar, porque no vemos nada de malo en incentivar a los administrados a que corrijan sus errores oportunamente. Cabe recordar que la aplicación del eximente (conforme al artículo 257 del TUO de la LPAG) exige que la subsanación se dé antes de la imputación de cargos, así que la “eficacia” de la acción de la administración depende en última instancia de ella misma, es decir, de su capacidad para detectar una infracción e iniciar el procedimiento. Si el administrado subsana antes de ello, ¿es realmente razonable sancionar?

En cuarto lugar, si bien consideramos atendible el argumento según el cual debería considerarse el tipo de daño, lo cierto es que ello no debería pasar de ser una propuesta de reforma legislativa, porque al final del día la LPAG no ha hecho esa distinción. Pero incluso si entramos en ese debate, se necesitaría bastante evidencia para hacer esas distinciones. El caso que cita la autora (Torres, 2018, p. 102) y que corresponde a un ejemplo propuesto por Braithwaite, es exagerado (el ejemplo es de un dinamitero suicida en un mercado lleno de gente) y no aplicable a un procedimiento sancionador (en el ejemplo no se habla de la necesidad de sancionarlo, sino de liquidar a la persona antes de que se concrete el daño).

En tal sentido, se asume y reafirma aquí la tesis según la cual el eximente por subsanación voluntaria se debe interpretar bajo una lógica de regulación responsiva y conforme a una lectura favorable al administrado, como lo exige la LPAG.

Siendo así, hemos identificado en distintos reglamentos cómo la Administración Pública viene apartándose de esa interpretación. Pero no solo ello, sino que incluso se apartan del texto mismo de la LPAG, creando “islas jurídicas”¹⁷ que solo generan inseguridad para el ciudadano. Tomando en cuenta que se requiere de un estudio mucho más amplio que el presente para analizar todos los casos mencionados, nos limitaremos en este caso a analizar uno solo que nos parece ilustrativo.

Así, el artículo 16 del Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, aprobado por Resolución SBS N° 2755-2018 establece lo siguiente:

“(…) f. La subsanación voluntaria de la infracción.- Este eximente se configura cuando la conducta u omisión infractora sea reconocida en forma expresa y por escrito y subsanada íntegramente en forma voluntaria, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos. No se considera subsanación voluntaria cuando la conducta es subsanada como consecuencia de una orden o mandato de la Superintendencia emitida en ejercicio de su potestad fiscalizadora y/o de supervisión. Este eximente solo se aplica para las infracciones leves e inmateriales que no causen perjuicios concretos y significativos a los usuarios o al mercado. La inmaterialidad de la infracción cometida debe ser entendida como aquella

17 Para una muestra de lo que acontece en los demás casos, puede verse con provecho lo descrito por Tessy Torres (2018, pp. 98-100).

situación en que los hechos revisten poca significación. La subsanación voluntaria no es aplicable como eximente en el caso de infracciones reincidentes”.

Hemos elegido este caso como muestra por que refleja bastante bien por dónde las administraciones públicas vienen desconociendo la esencia de la LPAG: redefiniendo lo que debe entenderse por “voluntario” y “subsana-ble”. Así, la norma infraregal citada excluye del ámbito de aplicación del eximente a los casos en donde la autoridad previamente haya requerido la subsanación. Del mismo modo, excluye los casos de infracciones que podrían considerarse graves, así como los casos de reincidencia.

Sobre el primer punto, no encontramos justificación en dicha distinción ahí donde la ley no la hace. Si la finalidad de la norma es incentivar el cumplimiento, ¿por qué negarlo en estos casos?¹⁸ Es más, la norma expresamente ha fijado el **momento** en que se pierde la posibilidad de subsanar (cuando se imputan los cargos), de manera que carece de sustento tratar de fijar un momento previo (como sería la exhortación a cumplir en el marco de una supervisión).

Respecto del segundo punto, reiteramos que no existe ningún sustento para hacer esa distinción, de manera que este reglamento termina por desnaturalizar la ley. Pero no solo ello, sino que, además, introduce conceptos indeterminados (“inmaterialidad”, “significancia”, etc.) que dificultan su aplicación y, más aún, su lectura por parte de los

Comentario relevante de los autores



No tiene ningún sentido que la administración tributaria pueda resolver procedimientos sin tomar en cuenta el debido procedimiento, la razonabilidad, la tipicidad exigible de las conductas infractoras, la presunción de licitud, entre otros principios y reglas.

administrados. Se promueve así la inseguridad jurídica afectando la cognoscibilidad de la norma¹⁹.

Reiteramos que, si bien podría tener sentido establecer excepciones en función de los daños ocasionados, ello no ha sido considerado en la LPAG, de manera que no cabe hacer la distinción ahí donde la ley no la hace. Además, incluso si se considera hacer estas distinciones, no deberían formularse sobre la base de conceptos indeterminados, sino que la misma norma debería anticipar qué casos se encontrarían exceptuados y fundamentar ello con suficiente evidencia. Cualquier otra opción es mala regulación.

Lo mismo cabe sostener de los demás casos regulados en otros sectores, en donde las administraciones públicas también han decidido – vía reglamentaria– apartarse de la base común de la LPAG, en claro perjuicio al administrado, situación que, esperamos, se corrija.

18 De ahí que veamos con satisfacción la opción adoptada por Ositran en el Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositran, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN, cuyo artículo 87 establece lo siguiente: “(...) 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”.

19 La cognoscibilidad de la norma es un factor que es necesario promover para garantizar la seguridad jurídica. En los términos de Humberto Ávila (2012, p. 275): “Las prescripciones normativas solo pueden guiar la conducta humana si sus destinatarios pueden comprender lo que prescriben. (...) Por tanto, es necesario evitar descripciones demasiado genéricas, así como una exagerada pormenorización”. Y añade: “La falta de información causa inseguridad: sin la especificación apropiada en la norma de conducta que ha de adoptar, el destinatario está incapacidad para obedecerla, pues no está fijado el comportamiento a seguir” (2012, p. 276).

**Comentario relevante
de los autores**

Permitir que la administración tributaria se aparte de los principios del procedimiento y de los principios de la potestad sancionadora implica, a su vez, permitir que tome decisiones arbitrarias, en el sentido de “ausentes de control”.

**IV. TERCERA AFRENTA: LA REGLA DE
PRESCRIPCIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE INDECOPI**

La tercera **afrenta** que queremos mencionar es la producida en el régimen de prescripción de infracciones y, en particular, la regla que ha dispuesto el Indecopi.

Así, traemos a colación la Directiva N° 006-2017-DIR-COD-INDECOPI “Directiva que regula los procedimientos en materia de protección al consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor”, aprobada por Resolución N° 76-2017-INDECOPI-COD, precisamente a raíz de la reforma producida por el Decreto Legislativo N° 1272.

Entre varias disposiciones cuestionables²⁰ que contiene dicha norma (recientemente modificada, pero cuyos errores no han sido corregidos), destacamos la prevista en el numeral 4.1.4 sobre la regla de prescripción:

“4.1.4. Atendiendo a lo establecido en el numeral 2 del artículo V del Código concordante con la naturaleza especial de los procedimientos en materia de protección al consumidor y la función tuitiva del Estado

a favor de este, y conforme al numeral 2 del artículo II del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, el plazo de prescripción al que se refiere el artículo 121 del Código no se suspende con la notificación de la imputación de cargos al posible infractor, sino con la presentación del escrito de denuncia con la finalidad de que la misma sea oportunamente analizada por el Órgano Resolutivo competente”.

Esta norma no solo contraviene el Código de Protección y Defensa del Consumidor (que recoge lo establecido en la LPAG) y la LPAG, sino que además desconoce la naturaleza de la prescripción y termina por afectar tanto la seguridad jurídica, como la eficacia en la actuación de la administración.

La contravención a la LPAG es frontal, en la medida en que, sin ninguna justificación de por medio, se cambia la regla de suspensión del plazo de prescripción. Mientras el artículo 252 del TUO de la LPAG establece la suspensión cuando se imputan los cargos, la directiva establece que la suspensión procede cuando se presenta la denuncia. La contravención a la ley es evidente y, por ende, la ilegalidad de la norma reglamentaria es incuestionable.

Sin perjuicio de ello, llama la atención cómo esta regla contraviene los principios mismos que sustentan la institución de la prescripción. Como se viene sosteniendo en doctrina, la prescripción se sustenta en la seguridad jurídica a favor del administrado investigado²¹, en el sentido de que este no puede verse sometido indefinidamente a la persecución del Estado (Baca, 2011, p. 265; Zegarra, 2010, p. 207).

20 Como la prevista en el numeral 4.1.2 que establece que “Tratándose de varios denunciados, el plazo para el inicio del procedimiento se computa desde la fecha de notificación al último de estos”. Claramente esta regla afecta el plazo de caducidad sin decirlo expresamente. Una **afrenta** más a la LPAG que invocamos a cuestionar.

21 En los términos ilustrativos de Rafael Caballero (2010): “Si bien una infracción, al igual que un delito o una falta, suponen una quiebra del orden jurídico, y deben perseguirse de oficio por las autoridades competentes, la

Asimismo, la prescripción se sustenta en el principio de eficacia²², en el sentido de que promueve la reacción rápida de la administración para reprimir la conducta infractora (Danós, 2013, p. 695).

Pues bien, ambos principios justifican no solo la prescripción, sino también su regulación. Así, cuando la LPAG establece que el plazo de prescripción se **suspende con el inicio del procedimiento sancionador**, se cautela la **seguridad jurídica**, porque desde el momento en que el administrado es notificado, deja de encontrarse en ese estado de **inseguridad** sobre la posible persecución del Estado. Asimismo, se cautela la **eficacia** porque, desde el inicio del procedimiento, se tiene certeza que la administración ya empezó a mover el aparato punitivo.

Sin embargo, con la regla que pretende imponer Indecopi se transgreden más bien dichos principios. Primero, se afecta la **seguridad jurídica** porque la presentación de la denuncia no es un hecho conocido por el administrado investigado; a él no se le notifica de dicho acto, de manera que se mantiene en total **inseguridad** hasta que la administración decida evaluar la denuncia e iniciar el procedimiento. Segundo, se afecta la **eficacia**, porque la presentación de la denuncia no involucra ningún acto de la administración y, considerando que el plazo de prescripción se suspendería con dicho acto del denunciante, la administración pierde los incentivos para actuar de forma celer e iniciar el procedimiento.

En suma, con esta **afrenta** a la LPAG no solo se vulnera el marco común que la ley establece, sino que además se vulneran los principios que fundamentan la misma institución

Comentario relevante de los autores



Se asume y reafirma aquí la tesis según la cual el eximente por subsanación voluntaria se debe interpretar bajo una lógica de regulación responsiva y conforme a una lectura favorable al administrado, como lo exige la LPAG.

de la prescripción. Y todo ello en perjuicio del administrado.

V. CUARTA AFRENTA: EL RÉGIMEN SANCIONADOR EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

Recientemente se ha aprobado el nuevo Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF. Lamentablemente, esta norma reglamentaria repite un error de su predecesora. En efecto, el antiguo reglamento expresamente señalaba que los eximentes de responsabilidad no eran aplicables en el procedimiento sancionador seguido ante el Tribunal de Contrataciones del Estado, supuestamente porque el régimen de responsabilidad es objetivo.

Fuera del desacierto de dicha opción, lo cierto es que este nuevo reglamento tenía la oportunidad de enmendar el error. Sin embargo, contra todo pronóstico, se ha optado por empeorar la situación.

En efecto, al ahora artículo 264.3 del vigente reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado establece lo siguiente: “En los

responsabilidad derivada de esa acción u omisión no puede estar indefinidamente pendiente como una espada de Damocles sobre la persona responsable” (p. 641).

22 Al respecto, señala Rafael Caballero (2010): “Finalmente, la prescripción es un factor coadyuvante de la eficacia administrativa. En la medida en que impone un límite, marca una frontera irrebalsable para un tipo de acción administrativa (la sancionadora), a la que tiene que ajustarse” (p. 642).

procedimientos sancionadores de competencia del Tribunal no se aplican los supuestos eximentes establecidos en el artículo 255 del TUO de la Ley N° 27444, ni los supuestos de caducidad previstos en el artículo 257 de dicha norma”.

Resulta ahora que los eximentes no son aplicables (sin que importe si el régimen de responsabilidad es objetivo o subjetivo) y la caducidad tampoco. ¿Por qué? No se sabe. La exposición de motivos de la norma no brinda luces sobre el particular y claramente en la doctrina no se encuentra ningún fundamento.

No existe sustento para negar la aplicación de los eximentes de responsabilidad en el procedimiento sancionador en materia de contratación pública. La justificación de la norma anterior era claramente errónea, porque partía de la premisa de que todos los eximentes guardaban relación con la culpabilidad del sujeto infractor, lo que resulta falso, dado que cada eximente se conecta con distintos elementos de la infracción (tipicidad, antijuricidad, culpabilidad y hasta punibilidad).

Sin embargo, como hemos visto, ahora ni siquiera se menciona la razón por la cual los eximentes no serían aplicables, lo que resulta aún más cuestionable. Sobre el particular, Manuel Rebollo (2015, p. 853) ya ha señalado los peligros de ir aceptando excepciones a los principios en materia sancionadora (como los de personalidad de las sanciones o culpabilidad que sustentan algunos eximentes), pues eso implicaría entrar “ya en el terreno de lo gravemente lesivo para los derechos fundamentales”.

En tal sentido, resulta inaceptable por ilegal la excepción que se hace en el reglamento. ¿Qué corresponde? Siendo una norma infralegal, corresponde que el Tribunal de Contrataciones del Estado realice un **control de legalidad** e inaplique lo que dice el reglamento, prefiriendo lo establecido en la LPAG.

Comentario relevante de los autores



Si bien podría tener sentido establecer excepciones en función de los daños ocasionados, ello no ha sido considerado en la LPAG, de manera que no cabe hacer la distinción ahí donde la ley no la hace.

Del mismo modo debe procederse con la excepción que realiza el reglamento respecto de la regla de caducidad.

La regla de caducidad se sustenta en los principios de seguridad jurídica y eficacia, siendo trascendental el primero porque tutela el interés del ciudadano que es sometido al procedimiento sancionador (Santamaría, 2005, p. 17). Así, lo que se busca es garantizar al administrado que solo estará sometido al procedimiento sancionador por el plazo máximo que establece la ley (López Ramón, 2014, p. 27). ¿Qué particularidad del procedimiento sancionador de contratación pública podría sustentar que dicha regla sea inaplicable? Evidentemente ninguna.

Debe quedar claro que la carga procedimental que pueda tener el Tribunal de Contrataciones del Estado es irrelevante y no justifica apartarse del régimen común de la LPAG. La misma norma se anticipa a situaciones en las que el procedimiento deba durar más, permitiendo a la autoridad prorrogar el plazo mediante decisión debidamente motivada.

Es indudable que en el sector de contratación pública los principios de seguridad jurídica y eficacia también deben ser promovidos. En tal sentido, es claro que la regla de caducidad debe ser bienvenida también en el régimen de contratación pública. La excepción del reglamento es, por ende, ilegal.

VI. QUINTA AFRENTA: SUSALUD Y LA REGLA DE CADUCIDAD

El 20 de diciembre de 2018 se publicó en el diario oficial *El Peruano* un precedente de observancia obligatoria, adoptado en la sesión de Sala Plena N° 014-2018 de los vocales del Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud - SuSalud.

El precedente en cuestión diferencia entre los procedimientos sancionadores de oficio (a los que llama “puros”) y los procedimientos que denomina “trilaterales sancionadores”, para concluir lo siguiente:

“La caducidad del procedimiento sancionador, regulada por el artículo 237-A de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, incorporado por el Decreto Legislativo N° 1272 y modificado por Decreto Legislativo N° 1452, procede únicamente para aquellos procedimientos administrativos sancionadores que son iniciados de oficio -PAS puros; no siendo de aplicación para aquellos procedimientos trilaterales sancionadores, que son tramitados ante la Superintendencia Nacional de Salud - SuSalud, cuyas características son especiales”.

Esta diferencia viene sustentada en que “en SuSalud el procedimiento trilateral sancionador es uno especial, porque interviene el tercero (usuario) buscando tutela administrativa motivada por un interés particular, por lo que su inicio ya no es de oficio, pues incluso aquel tiene la atribución de impugnar en caso de denegación del trámite de su queja; lo que no sucede en un PAS puro”.

Como puede apreciarse, el Tribunal de SuSalud sustenta el precedente en la necesidad de tutelar al denunciante. En ese sentido, no podemos negar que los motivos del Tribunal son loables; sin embargo, consideramos que yerra en la solución brindada.

No corresponde en esta sede ocuparnos del tema de la legitimidad del denunciante y los

derechos que este puede tener en el procedimiento. A nivel de derecho positivo, además, el Reglamento de Infracciones y Sanciones de SuSalud (Decreto Supremo N° 031-2014-SA) le reconoce al denunciante diversos derechos, incluyendo la posibilidad de impugnar la decisión de no iniciar un procedimiento sancionador. En ese sentido, aun cuando nos parezca discutible, no cabe negar que la norma así lo dispone.

Sin embargo, ese reconocimiento de derechos a favor del denunciante no legitima a la autoridad administrativa a establecer diferencias donde la ley no las hace, ni mucho menos interpretar la norma en perjuicio de los derechos del administrado.

En primer lugar, el precedente parte de una teoría que no encuentra amparo en la ley. En efecto, se parte de una distinción entre “procedimiento sancionador puro” y “procedimiento trilateral-sancionador”, pero lo cierto es que esta distinción no es reconocida en la LPAG.

En doctrina se ha defendido esta distinción, señalando que la presencia del denunciante implicaría la existencia de dos relaciones jurídicas: una bilateral sancionadora entre la autoridad y el denunciado; y, otra trilateral que involucra al denunciante (Gómez, 2011, p. 29). La consecuencia de esta distinción es que, dependiendo del caso, se deberá aplicar una u otra institución jurídica (Gómez, 2011, p. 30). Ello es lo que ha llevado al Tribunal a declarar “inaplicable” la caducidad en los procedimientos iniciados por denuncia.

Pues bien, esta teoría que, repetimos, es solo teoría, ha sido duramente criticada en doctrina. José Antonio Tirado (2013, pp. 629-630) ha sostenido acertadamente que no es necesario recurrir a esta categoría para reconocerle derechos al denunciante, pues basta con recurrir a la noción de **interesado** que ya reconoce la ley.

Por su parte, Juan Francisco Rojas Leo (2013, pp. 650-655) sostiene que el nivel de

participación del denunciante como interesado no enerva el hecho de que, en cualquier caso, el **interés público** que justifica la intervención de la Administración Pública en el procedimiento sancionador termina siendo el mismo. En otras palabras, el **interés privado** que pueda tener el denunciante no afecta en nada el **interés público** que justifica la intervención del Estado en ejercicio de su potestad sancionadora.

Así, es lo mismo que el Indecopi inicie un procedimiento sancionador porque por sí mismo detectó que se vendió un producto inidóneo o que lo inicie porque un consumidor lo denunció. Lo único que cambia es que el consumidor tendrá determinados derechos en su condición de **interesado**. Pero el **interés público** que justifica que el Indecopi en su calidad de administración pública intervenga es exactamente el mismo.

De ahí que el artículo 255 del TUO de la LPAG establezca que el procedimiento sancionador “se inicia siempre de oficio”, aun cuando los hechos infractores hayan sido detectados con motivo de una denuncia.

En ese sentido, es imperioso distinguir entre la **razón** del procedimiento y el **nivel de participación** de los interesados en el mismo. El símil con el proceso penal es pertinente e ilustrativo (Rojas Leo, 2013, p. 655), dado que en este también puede participar una “parte civil” que tiene, a su vez, una serie de derechos; sin embargo, ello no cambia la naturaleza del proceso penal. Lo mismo cabe decir del procedimiento administrativo sancionador.

Queda claro, entonces, que la tesis de la que parte el precedente es insostenible. Pero no solo ello, sino que además el precedente termina perjudicando al administrado con esta decisión.

En efecto, por más que el Tribunal considere que está tutelando al **administrado-denunciante**, se olvida que deja sin resguardo al

administrado-imputado, cuyo derecho a la seguridad jurídica es precisamente el que se busca tutelar con la regla de caducidad.

Lo que es más grave es que quien termina realmente beneficiado es la Administración Pública, quien podrá ahora tomarse más del tiempo previsto en la ley para resolver, no solo vulnerando así la garantía de **seguridad jurídica**, sino además el **principio de eficacia** que también fundamenta la regla de caducidad.

Lo que se olvida el Tribunal es que, al permitir esta conducta por parte de la autoridad, se termina también perjudicando al administrado-denunciante, pues él tampoco tendrá ahora certeza del tiempo que la autoridad puede tomarse para resolver.

De ahí que, en este caso, al igual que en los anteriores comentados, nos encontramos frente a una ilegalidad doble. Primero por **desconocer** el régimen común de la LPAG al establecer excepciones no previstas en la ley. Segundo, por infringir los principios de seguridad jurídica y eficacia que deben regir la actuación de la Administración Pública.

Esperamos que el Tribunal revoque este precedente cuanto antes, a fin de salvar la legalidad. Caso contrario, quedará nuevamente en manos del juez –último guardián de la legalidad– la tutela de los derechos del administrado, tan olvidado en estos casos.

CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo hemos dado cuenta de verdaderas **afrentas** al régimen de la LPAG en lo que concierne al ejercicio de la potestad sancionadora. Como adelantamos al inicio, esta es solo una muestra, quedando bastante pan por rebanar.

En ese sentido, consideramos que es imprescindible recordar continuamente que la LPAG constituye una **norma común** que establece un **piso mínimo de garantías en**

Comentario relevante de los autores



Con esta afrenta a la LPAG no solo se vulnera el marco común que la ley establece, sino que además se vulneran los principios que fundamentan la misma institución de la prescripción. Y todo ello en perjuicio del administrado.

favor del administrado. Por ese solo hecho, esta norma se revela a sí misma como **material** y **valorativamente** superior a las demás, incluso de su mismo rango formal.

De más debería estar decir que, por su propia naturaleza de ley y en virtud de los principios de legalidad y jerarquía, la Administración Pública no puede ni infringirla ni desnaturalizarla. Y ello aplica tanto para cuando ejerce su potestad reglamentaria, como para los casos concretos en donde emite decisiones particulares (actos administrativos).

Esta primacía de la LPAG como norma común tiene especial intensidad en el régimen sancionador. En efecto, dada la naturaleza del procedimiento sancionador tendiente a imponer un gravamen sobre los ciudadanos, es evidente que las administraciones deben **necesaria e inexorablemente** sujetarse a los principios y garantías que establece la LPAG.

En tal sentido, no cabe exceptuarse totalmente (como se ha hecho burdamente en el régimen tributario) ni parcialmente (como se ha hecho en los demás casos analizados en este artículo). Hacerlo implica una **afrenta** a la ley y una vulneración de los principios jurídicos que sustentan las instituciones garantistas del procedimiento sancionador.

Frente a este atropello en donde esencialmente sale perjudicado el ciudadano, solo queda confiar en el **buen criterio** de la

Administración para preferir la ley sobre el reglamento ilegal. En última instancia y frente a la renuencia de la Administración, solo queda confiar una vez más en el juez.

Referencias

- Ávila, H. (2012). *Teoría de la seguridad jurídica*. Traducción de Laura Criado. Madrid: Marcial Pons.
- Baca, 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 & Sociedad*, N° 37.
- Caballero, R. (2010). Prescripción de infracciones y sanciones. *Diccionario de sanciones administrativas*. Dirigido por Blanca Lozano. Madrid: Iustel.
- Cordero Vega, L. (2017). La motivación del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema. *Revista de Estudios Judiciales*, N° 4.
- Danos, J. (2013). La prescripción de las infracciones, de la ejecución de las sanciones y la caducidad (perención) del procedimiento administrativo sancionador. *Derecho Administrativo en el siglo XXI*. Volumen I. Lima: Adrus.
- Danos, J. (2018). Las razones de la reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo peruana. *Estudios de Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo Iberoamericano. Innovación y reforma. Libro homenaje al profesor Juan Carlos Cassagne*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Gamero Casado, E. (2017). La estructura de la legislación sobre procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del Sector Público y sus criterios de aplicación. *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*. Dirigido por Eduardo Gamero. Tomo I. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Gómez, H. (2011). El procedimiento trilateral: ¿Cuasijurisdiccional? *Revista de Derecho Administrativo*, N° 10.
- González Ríos, I. (2018). La vis expansiva del concepto “procedimiento administrativo común” en nuestros días. *Revista de Administración Pública*, N° 207.
- Guastini, R. (2016). *La sintaxis del Derecho*. Traducción de Álvaro Núñez. Madrid: Marcial Pons.
- Huapaya, R., Sánchez, L. y Alejos, O. (2018). El eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo General. *El Derecho Administrativo como instrumento al servicio del ciudadano. Memorias del VIII Congreso de Derecho Administrativo*. Lima: Universidad de Piura - Palestra.
- López Menudo, F. (1992). Los principios generales del procedimiento administrativo. *Revista de Administración Pública*, N° 129.
- López Ramón, F. (2014). La caducidad del procedimiento de oficio. *Revista de Administración Pública*, N° 194,
- Morón Urbina, J. C. (2011). Los procedimientos administrativos: Contribución para su útil clasificación. *La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez Años Después. Libro de ponencias de las Jornadas por los 10 años de la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Lima: Palestra.
- Morón Urbina, J. C. (2014). *El control jurídico de los reglamentos de la Administración Pública: el proceso constitucional de acción popular*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Morón Urbina, J. C. (2017). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Tomo I. 12ª edición. Lima: Gaceta Jurídica.
- Rebollo, M. (2015). Los principios de legalidad, personalidad y culpabilidad en la determinación de los responsables de las infracciones. *Régimen Jurídico Básico de las Administraciones Públicas. Libro Homenaje al Profesor Luis Cosculluela*. Coordinado por Manuel Rebollo, Mariano López y Eloísa Carbonell. Madrid: Iustel.
- Rojas Leo, J. F. (2013). La tutela del mercado y el procedimiento administrativo sancionador. *Derecho Administrativo en el siglo XXI*. Lima: Adrus.
- Santamaría Pastor, J. A. (2004). La administración como poder regulador. *Estudios para la reforma de la Administración Pública*. Dirigido por Fernando Sáinz. Madrid: INAP.
- Santamaría Pastor, J. A. (2005). Caducidad del procedimiento (art. 44.2 LRJAP). *Revista de Administración Pública*, N° 168.
- Shimabukuro, N. y Alejos, O. (2018). La naturaleza del procedimiento de selección de contratistas y el carácter común de la Ley del Procedimiento Administrativo General. *Revista Ius et Veritas*, N° 56.
- Tirado, J. A. (2013). Función y posición del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador: reflexiones críticas sobre el llamado trilateral - sancionador. *Derecho Administrativo en el siglo XXI*. Lima: Adrus.
- Torres, T. (2018). ¡Sálvese quien pueda! La elusión de la subsanación voluntaria como eximente de punición por parte de la administración. *Themis-Revista de Derecho*, N° 74.
- Zegarra, D. (2010). La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General. *Revista de Derecho Administrativo*, N° 9.