



¿Incentivo a la legalidad o impunidad? Acerca del eximente de responsabilidad por subsanción voluntaria

Incentive to legality or impunity? About the exemption of liability for reverting voluntarily the infraction

Natalia Mori Torres*

Estudio Ehecopar asociado a Baker & McKenzie International

Resumen:

El presente artículo da algunos alcances y límites respecto a la figura del eximente por subsanción voluntaria consagrada en la Ley del Procedimiento Administrativo General, que impide que se sancione a los administrados que acreditan haber subsanado su conducta sancionable antes de notificarle los cargos en un procedimiento sancionador.

Abstract:

This article discusses the provision established in the General Administrative Procedure Law, which exempts any private party from being sanctioned for committing an administrative infraction if it proves that it has reverted the effects of its conduct before

Palabras clave:

Eximente – Subsanción voluntaria – Infacción – Legalidad – Eximente de responsabilidad

Keywords:

Exemption – Remedy – Voluntary – Infraction – Legality – Exemption of liability

Sumario:

1. Introducción – 2. La finalidad del eximente por subsanción voluntaria – 3. Alcances de la eximente por subsanción voluntaria – 4. Límites a la aplicación de la figura – 5. Conclusión – 6. Bibliografía

* Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. LL.M en International Business Regulation, Litigation and Arbitration por la New York University. Profesora de Derecho Administrativo I y Derecho Administrativo II en la Universidad del Pacífico. Asociada Senior del Estudio Ehecopar, asociado a Baker & McKenzie International. Contacto: Natalia.mori@bakermckenzie.com

1. Introducción

La subsanación voluntaria fue elevada a la categoría de eximente de responsabilidad administrativa mediante el Decreto Legislativo 1272, el cual modificó el artículo 236 de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley 27444, cuyo Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo No. 004-2019-JUS (“TUO de la LPAG”) recoge dicha modificación, vigente desde el 22 de diciembre de 2016, incorporando, en el literal f) del numeral 1 del artículo 257, a la subsanación voluntaria, que hasta ese entonces era considerada un atenuante de responsabilidad, dentro de la categoría de eximente. Así, bajo la normativa actualmente vigente, si el administrado acredita haber subsanado voluntariamente la infracción cometida antes de ser notificado con la imputación de cargos del inicio del procedimiento administrativo sancionador, no será pasible de sanción alguna.

Ahora bien, alrededor de esta figura surgen una serie de preguntas cuyas respuestas distan de ser pacíficas en la doctrina. En primer lugar, ¿qué significa subsanar? Esto es, ¿basta con corregir la conducta y restablecer la legalidad quebrantada por la infracción cometida o es necesario también resarcir o compensar los daños ocasionados por dicha conducta? En segundo lugar, ¿todas las infracciones son subsanables? Es decir, ¿todas las infracciones, independientemente de su gravedad y tipo, son pasibles de ser subsanadas y, por tanto, de eximir de responsabilidad a quien las comete? ¿Si producto de una fiscalización, supervisión o acción de control, se ordena al administrado corregir su conducta, aun así, este podría acogerse al eximente de subsanación voluntaria si acredita haber subsanado la infracción antes del inicio del respectivo procedimiento sancionador?

Además de estas interrogantes, se han expuesto duras críticas, sobre todo por parte de autoridades de la Administración pública, a esta figura. La principal es que esta supuestamente favorece la impunidad de los infractores, pues evita que se sancione a quienes han cometido una infracción pese a que no ha mediado ninguna circunstancia que haga que la conducta no sea antijurídica o culpable. De ahí que se señala que este eximente no permite cumplir con la finalidad de la sanción administrativa, en tanto no logra disuadir a otros de la comisión de la infracción, pues no se aplica sanción alguna por la ilegalidad incurrida.

En el presente artículo, abordamos estos temas desde una perspectiva de los fines públicos perseguidos por la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa, sus alcances y límites. Asimismo, hacemos una breve revisión y análisis de la regulación a nivel reglamentario que ha merecido esta figura y su aplicación por parte de los principales organismos reguladores en nuestro país.

2. La finalidad del eximente por subsanación voluntaria

Como es sabido, toda norma de Derecho público debe ser interpretada conforme al interés público que esta persigue alcanzar¹. El literal f) del numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG no es una excepción a dicha regla. Entonces, para interpretar los alcances y límites de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad, debemos preguntarnos cuál es el interés público que el legislador buscaba proteger al incorporar esta figura como eximente. Para ello, es necesario, a su vez, recurrir a la finalidad de la sanción administrativa, pues solo así podremos entender qué busca proteger esta figura, en tanto constituye una excepción a la respuesta sancionadora del Estado ante la comisión de una infracción.

Al respecto, es pacífico en doctrina que la sanción administrativa persiga principalmente dos grandes fines: un fin *represivo* y uno *preventivo*. Por un lado, la sanción busca reprimir toda conducta considerada un ilícito administrativo. Desde este punto de vista, la sanción busca castigar a quien incurre en una conducta infractora². El carácter represivo o función retributiva de la sanción es un elemento esencial de la misma, por lo que, García De Enterría y Fernández la definen como “un mal infringido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal”³.

1 Ver numeral 8 del artículo 86 del TUO de la LPAG

“Artículo 86.- Deberes de las autoridades en los procedimientos

Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes:

8. Interpretar las normas administrativas de forma que mejor atienda el fin público al cual se dirigen, preservando razonablemente los derechos de los administrados”.

Al respecto, ver Jorge Danos Ordóñez, “Los fines o intereses públicos o generales como criterios de interpretación de las normas administrativas para la Administración Pública”, en *El Derecho Administrativo como instrumento al servicio del ciudadano. Memorias del VIII Congreso de Derecho Administrativo*, AAVV (Lima: Palestra, 2018).

2 Alejandro Huergo Lora, *Las sanciones administrativas* (Madrid: Iustel, 2007), 225.

3 Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, 9na edición (Madrid: Civitas, 2004), 163.

Por otro lado, la sanción tiene un *fin preventivo*, pues no solo busca castigar o reprimir a quien incurre en una conducta prohibida, sino que busca prevenir que el sujeto infractor y terceros agentes del mercado incurran en dicha conducta. De ahí que, algunos autores distinguen entre la llamada prevención general y prevención especial⁴. Por la primera, se entiende que la sanción busca “disuadir a los que, intencionada o negligentemente, estén próximos a la infracción.” Mientras que, la prevención especial consiste en incentivar que el sujeto infractor no vuelva a infringir nuevamente la norma⁵.

Nótese que ambos fines son complementarios entre sí, pues se busca castigar al sujeto infractor con el objeto que dicho castigo prevenga que este vuelva a incurrir en la conducta infractora. Como señala Cano Campos, con la amenaza de la sanción se trata que el destinatario de la norma adecúe su comportamiento al mandato o prohibición que la misma contiene⁶.

En este contexto, la finalidad de la subsanación voluntaria no es distinta a la finalidad preventiva de la sanción administrativa, en la medida que este eximente busca incentivar el cumplimiento de las normas. Esto es, busca 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. Así pues, el legislador ha privilegiado el fin preventivo de la sanción sobre el represivo, pues al haber incorporado la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad ha reconocido que el restablecimiento de la legalidad prima sobre el interés de imponer un castigo al infractor.

En otras palabras, la ley prefiere incentivar que los administrados subsanen voluntariamente sus infracciones administrativas antes que imponerles un castigo. Como bien se ha señalado: “No es objetivo de la Administración imponer sanciones cuantiosas a los administrados si ellos antes de la imputación han enmendado su error y se ha restablecido la legalidad. Lo que se quiere es una sociedad que se ajuste al Derecho y si ello se consigue sin la intervención o sanción de la Administración, mejor”⁷.

Esta política legislativa es especialmente importante y necesaria en una sociedad como la nuestra en la que la sanción administrativa como instrumento para ordenar las actividades de los privados y encauzarlas hacia el interés público suele ser un mecanismo ineficaz. Dos factores contribuyen a esta realidad: por un lado, se dice que “las sanciones económicas no son recaudadas prontamente por no ser exigibles o porque los administrados no las dejan consentir”⁸. Por otro, es materialmente imposible exigir que el Estado fiscalice a todos los administrados.

Es por ello que el eximente por subsanación voluntaria constituye una alternativa distinta y, a nuestro parecer, eficiente para afrontar las conductas infractoras de los administrados. Se trata de la aplicación de la llamada “técnica de las excusas absolutorias” en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, de la cual se ha dicho que debería tener mayor campo de aplicación a fin de limitar la discrecionalidad administrativa⁹. Esta teoría privilegia el efectivo restablecimiento voluntario de la legalidad quebrantada por la infracción cometida¹⁰. A diferencia de lo sostenido por algunos autores¹¹, creemos que la subsanación voluntaria como eximente es perfectamente compatible con el fin preventivo de la sanción en tanto incentiva a que los sujetos corrijan su conducta y se adecúen a lo previsto en la respectiva normativa.

Se ha sostenido que la función preventiva de la sanción se ve frustrada por este eximente pues, al no haber una sanción, no habrá ninguna respuesta frente a la conducta infractora que disuada ni al propio administrado infractor, ni a los demás agentes del mercado, de realizarla¹². Al respecto, nos permitimos

4 Cfr. Tessa Torres Sánchez, “¡Sálvese quien pueda! La elusión de la subsanación voluntaria como eximente de punición por parte de la Administración”, *Themis* N° 74 (2019): 93-94.

5 Santiago Muñoz Machado, *Diccionario de Derecho Administrativo*, vol. 2 (Madrid: Lustel, 2005), 1368.

6 Tomás Cano Campos, *La actividad sancionadora. Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo* (Madrid: Lustel, 2008), 88.

7 Ramón Huapaya Tapia, Lucio Sánchez Povis y Oscar Alejos Guzmán, “El Eximente de Responsabilidad por Subsanación Voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo General del Perú”, en *El Derecho Administrativo como instrumento al servicio del ciudadano. Memorias del VIII Congreso de Derecho Administrativo* (Lima: Palestra, 2018), 598.

8 Juan Carlos Morón Urbina, “El Compromiso de Cese en el Derecho Administrativo Sancionador: Una estrategia concertada en materia sancionadora”, en *Régimen Administrativo Sancionatorio. En Homenaje a José Luis Meilán Gil*, Tomo I, coord. Jaime Rodríguez-Arana (Guayaquil: Abad, 2018), 142.

9 Cfr. Manuel Gómez Tomillo e Íñigo Sanz Rubiales, *Derecho Administrativo Sancionador: Parte General* (Navarra: Editorial Aranzadi, 2017), 544.

10 Se debe diferenciar la subsanación voluntaria del compromiso de cese. Esta última es una forma particular de conclusión de un procedimiento sancionador sin determinación de responsabilidad ni aplicación de sanción por la celebración de un acuerdo vinculante propuesto por el instruido y aceptado por la administración por estimarla satisfactoria al interés público. Esta figura es común en los procedimientos de libre competencia, entre otros. Cfr. Morón Urbina, “El compromiso de cese...”, 142-163.

11 Torres Sánchez, “¡Sálvese quien pueda!...”, 96 y ss.

12 Torres Sánchez, “¡Sálvese quien pueda!...”, 96 y ss.

discrepar con dicha posición, pues consideramos que dicho argumento parte de una concepción parcialmente cierta de la función preventiva de la sanción. Es parcial pues no considera que el eximente por subsanación voluntaria incentiva el cumplimiento de las normas, al incentivar al administrado a restablecer la legalidad quebrantada por su conducta para precisamente evitar ser sancionado. Al incentivar la adecuación voluntaria a la norma, se cumple el fin preventivo de la sanción, pues se garantiza que el propio sujeto infractor, así como terceros agentes del mercado, cumplan con lo previsto en la norma.

Por lo demás, la subsanación voluntaria ofrece un beneficio adicional de suma importancia, pues reduce los costos de la actividad estatal. El Estado ya no tendría que desplegar todo su aparato estatal para iniciar un procedimiento sancionador, investigar la conducta y litigar las posibles impugnaciones del administrado si constata que el administrado ya ha subsanado su conducta y, por tanto, ya no existe un hecho infractor que castigar.

No debe olvidarse que la sanción no es en sí misma un fin. La sanción es un instrumento para garantizar que los sujetos cumplan con las normas. De este modo, si estos acreditan haber adecuado su conducta por iniciativa propia, restableciendo la ilegalidad quebrantada, deja de ser necesaria la imposición de una sanción pues el fin último que esta persigue, ya se habría cumplido.

Es importante notar que, a diferencia de los demás eximentes de responsabilidad previstos en el artículo 257 del TUO de la LPAG, en el caso de la subsanación voluntaria, estamos ante un supuesto de ausencia de punición por razones extra-legales¹³. En efecto, los demás eximentes de responsabilidad se basan en la ausencia de otros elementos de la infracción, tales como la culpabilidad y antijuridicidad, como es el caso del eximente de incapacidad mental o por obrar en cumplimiento de un deber legal o el caso fortuito o fuerza mayor¹⁴.

3. Alcances del eximente por subsanación voluntaria

3.1 ¿Qué significa subsanar?

Como hemos mencionado, la primera pregunta que surge al examinar esta figura es qué se entiende por “subsanar” una infracción. Para responderla, es necesario, en primera instancia, recurrir al texto de la norma. Al respecto, el literal f) del inciso 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG dispone que:

“Artículo 257

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

*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.”*

(Énfasis añadido).

Como se advierte, para que se configure la subsanación voluntaria, el administrado debe subsanar la acción u omisión tipificada como infracción antes de ser notificado con la imputación de cargos que da inicio al procedimiento administrativo sancionador. Sin embargo, dicha norma no define expresamente qué se entiende por subsanar. Lo que es claro es que para subsanar la infracción cometida no basta con pedir perdón¹⁵, ni comprometerse a subsanar la infracción –como sería el caso de la figura de los compromisos de cese–, sino que el sujeto infractor debe acreditar haber efectivamente corregido su conducta, cumpliendo con el acto debido o dejando de incurrir en la conducta prohibida, dependiendo de si se trata de una infracción por acción u omisión, respectivamente.

Tal como señala Morón Urbina, para que este eximente se configure, el infractor, reconociendo su ilícito, debe realizar el acto debido (por ejemplo, obtener la licencia cuando habría iniciado actividades sin el título habilitante, retirar un anuncio que constituye publicidad engañosa, entre otros)¹⁶. En la misma línea, Huapaya, Sánchez y Alejos¹⁷ proponen un criterio práctico interesante para determinar si la conducta ha sido subsanada o no. Según estos autores, la autoridad debe preguntarse: ¿es necesario aún ordenar una

13 Gómez Tomillo y Sanz Rubiales, *Derecho Administrativo Sancionador...*, 541-542.

14 Huapaya Tapia, Sánchez Pavis y Alejos Guzmán, “El Eximente de Responsabilidad...”, 590.

15 Cfr. Natalia Zúñiga, “No basta con pedir perdón: La interpretación de OEFA respecto a la causal de eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria”. *AGNITIO*, 07 de mayo del 2019, <http://agnitio.pe/articulo/la-interpretacion-de-oeфа-respecto-a-la-causal-de-eximente-de-responsabilidad-por-subsanacion-voluntaria/>

16 Juan Carlos Morón Urbina, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo II, 14va edición (Lima: Gaceta Jurídica, 2019), 521.

17 Huapaya Tapia, Sánchez Pavis y Alejos Guzmán, “El Eximente de Responsabilidad...”, 601-603.

medida correctiva? Si la respuesta es positiva, la infracción no ha sido subsanada. Si la respuesta es negativa, la infracción ha sido subsanada y el administrado podría acogerse al eximente.

La idea que subyace a esta teoría es que subsanar equivale a restablecer, voluntariamente, la legalidad quebrantada por la conducta infractora. Como sabemos, ello es el objeto de las medidas correctivas, con la diferencia que estas son mandatos de la Administración como resultado de un procedimiento de fiscalización o un sancionador. En cambio, la subsanación voluntaria implica adoptar voluntariamente las medidas que sean necesarias para restablecer el orden alterado por la infracción cometida.

Ahora bien, ¿basta con corregir su conducta o el administrado debe reparar los daños causados por su infracción? Al respecto, Morón Urbina señala que “subsanar implica tener que reparar o remediar un derecho o resarcir un daño ocasionado, en este caso, a la Administración pública o a un tercero.”¹⁸ Sin embargo, esta afirmación no debe entenderse como una exigencia que el administrado resarza económicamente los daños causados por su conducta, pues como sabemos, la Administración no tiene competencia para imponer a los administrados el pago de una indemnización por daños y perjuicios, ya sea a favor del Estado o a favor de terceros¹⁹.

En nuestra opinión, dicha afirmación debe ser leída en el sentido que, dependiendo del tipo de infracción que se trate, para subsanar, no bastará con cesar la conducta, sino que se tendrán que restablecer los efectos generados por la infracción. Sin embargo, en ningún caso se exige que el administrado resarza económicamente los daños producidos por la infracción cometida para acogerse a dicho eximente.

Veamos a manera de ejemplo el caso de aquella empresa que incumple con su obligación de reportar dentro del plazo legal, información que legalmente debía ser comunicada a la autoridad competente y, antes de iniciado un procedimiento sancionador, cumple con remitir la información omitida. En este caso, se habría subsanado la conducta infractora pues se habría corregido el daño causado por la conducta infractora al haberse puesto a disposición de la autoridad la información requerida. No sería exigible que el administrado indemnice a la Administración por los daños causados por su conducta²⁰.

Ahora bien, se ha señalado que la subsanación voluntaria genera un incentivo perverso para el administrado para quien puede resultar más ventajoso cometer la infracción con cargo a subsanarla posteriormente para así evitar ser sancionado con una multa. Compartimos esta preocupación pues, efectivamente, este puede ser un efecto no deseado de la aplicación del eximente de subsanación voluntaria. Sin embargo, creemos que dicho riesgo no invalida la incorporación de esta figura como eximente de responsabilidad administrativa. Nos explicamos con un ejemplo.

Un empresario quiere abrir un local comercial en temporada navideña. Sin embargo, no obtiene aún la respectiva licencia de funcionamiento ni Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones. En este ejemplo, el empresario puede preferir iniciar operaciones en su local comercial pese a no haber recibido aún los títulos habilitantes necesarios para ello para no perder las ventas por navidad, sabiendo que, posteriormente, subsanará su conducta obteniendo la referida licencia.

En este ejemplo, es claro que para el empresario resulta más ventajoso cometer la infracción que no abrir su local hasta contar con licencia de funcionamiento, pues ello implicaría una pérdida económica significativa. No obstante, incluso en este caso y si el beneficio obtenido por la comisión de la infracción fuese alto para el administrado, lo cierto es que el interés del legislador por incentivar el cumplimiento voluntario de las normas, prevalece sobre la posibilidad que ciertos administrados “se beneficien” por acogerse a esta figura. Ello, sumado al hecho que en nuestro país el grado de incobrabilidad de las multas es muy alto, justifica la aplicación de la subsanación voluntaria como eximente incluso en casos como este.

Ahora bien, tal como analizaremos en el punto 4 del presente artículo, creemos que existen límites que pueden válidamente imponerse a esta figura a través de la regulación reglamentaria, como es el caso de la imposibilidad de invocar este eximente en caso de reincidencia.

18 Morón Urbina, *Comentarios a la Ley del Procedimiento...*, 521.

19 TUO de la LPAG:

Artículo 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. (Énfasis añadido).

20 Por tanto, discrepamos de la opinión de Tessa Torres Sánchez quien desde una visión crítica del eximente sostiene que, en el caso de una empresa transportista de petróleo que incumple con las medidas de seguridad y, como consecuencia de ello, se produce un derrame en una laguna cercana, bastaría con adoptar las medidas de seguridad omitidas para invocar el eximente por subsanación voluntaria porque el legislador no ha incorporado como requisito la reparación del daño causado. Ver Torres Sánchez, “¡Sálvese quien pueda!...”, 97.

3.2 ¿Qué infracciones son subsanables?

3.2.1 Por el tipo de infracción

Se ha dicho que “toda infracción es jurídicamente subsanable”²¹. Como sabemos, existen diferentes tipos de infracciones: las instantáneas, las instantáneas con efecto permanente, las permanentes y las continuadas²². Asimismo, las infracciones pueden ser tipificadas a modo de acción u omisión.

Las infracciones instantáneas son aquellas en las que la afectación al bien jurídico se produce en un solo momento. Por ejemplo, pasarse una luz roja. Las infracciones instantáneas con efecto permanente son aquellas en las que la lesión al bien jurídico se produce en un solo momento, pero los efectos de la conducta permanecen en el tiempo hasta que la conducta es revertida. Tal es el caso de la infracción consistente en “abrir un establecimiento comercial sin contar con licencia de funcionamiento”. En dicho caso, la infracción se configura en el momento en el que el administrado empieza a realizar actividades económicas sin contar con su licencia, pero los efectos de su conducta perduran en el tiempo hasta que regularice su omisión y obtenga la referida licencia.

Por otro lado, las infracciones permanentes son aquellas en las que propiamente la lesión al bien jurídico protegido se realiza en un lapso de tiempo. En este caso, no son los efectos de la conducta los que perduran, sino la propia comisión de la misma. Por ejemplo, el aprovechamiento de un recurso natural sin título habilitante. En este caso, la comisión de la infracción se materializa durante todo el tiempo que se aproveche dicho recurso.

Es importante recalcar que, la determinación del tipo de infracción que se trate depende exclusivamente de la forma en la que esta ha sido tipificada, por lo que no existen infracciones “por naturaleza” instantáneas con efectos permanentes o permanentes, sino que esto dependerá de la tipificación aplicable a cada caso.

Por su parte, la infracción continuada es una figura (extraída del Derecho penal) en la que, si bien existen varias acciones que materialmente constituyen una misma infracción por separado, jurídicamente y bajo ciertos presupuestos, se les otorga una unidad en virtud de la cual se les considera como una única infracción. Al respecto, se ha señalado que “la infracción continuada es aquella compuesta por varias acciones constitutivas de un mismo ilícito, próximas en el tiempo como si todas ellas dieran lugar a una sola conducta guiada por un propósito único en la que existe unidad de hecho o de acción”²³.

Pues bien, creemos que es necesario hacer una precisión a la afirmación que jurídicamente todas las infracciones son subsanables. Hay infracciones que por su propia naturaleza no serán subsanables. Por ejemplo, la infracción de conducir en estado de ebriedad, por su propia naturaleza, no puede ser subsanada porque ello implicaría tener la capacidad de retroceder el tiempo y no beber antes de conducir. Además, si en dicho ejemplo el conductor es detenido por un policía, no podría configurarse el eximente, porque sería inmediatamente notificado con el inicio del respectivo procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, conducir sin brevete es una infracción que se comete de manera instantánea, sin posibilidad de subsanar la conducta pues ello implicaría retroceder el tiempo.

A diferencia de ello, existen otras infracciones que, incluso siendo conductas omisivas, sí son posibles de ser subsanadas porque es posible corregir la conducta infractora y realizar el acto debido. Por ejemplo, el Reglamento de la Superintendencia del Mercado de Valores tipifica como infracción el no informar un hecho de importancia²⁴. Esta infracción, pese a tratarse de una conducta omisiva, constituye una infracción permanente, pues la conducta infractora se mantiene mientras no se cumpla con informar el hecho de importancia respectivo. Esta sí es pasible de ser subsanada si la empresa cumple con informar el hecho de importancia a la autoridad antes de que esta se percate de la omisión e inicie el respectivo procedimiento sancionador.

De ahí que, en principio, todas las infracciones salvo las meramente instantáneas son jurídicamente subsanables. Sin embargo, ello dependerá de la naturaleza y circunstancias en las que la infracción haya sido cometida.

21 Morón Urbina, *Comentarios a la Ley del Procedimiento...*, 522.

22 Cfr. Víctor Baca Oneto, “La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General”, *Revista Derecho y Sociedad* N° 37 (2011): 269; Jorge Danós Ordóñez, “La prescripción de las infracciones, de la ejecución de las sanciones y la caducidad (perención) del procedimiento administrativo sancionador”, en *Derecho Administrativo del siglo XXI. Libro de ponencias del Congreso Internacional de Derecho Administrativo* (Lima: Adrus, 2013), 19.

23 Danos Ordóñez, “La prescripción de las infracciones...”, 19.

24 Ver literal c) del artículo 28 del Reglamento Sancionador de la SMV aprobado por Resolución de Superintendencia No. 00035-2018-SMV/01.

3.2.2 Por la gravedad de la infracción

a. Análisis de regulación reglamentaria

Ahora bien, independientemente del tipo de infracción de que se trate, los reglamentos sancionadores suelen clasificarlas en leves, graves y muy graves. Nótese que esta técnica legislativa no está recogida en la LPAG ni es obligatoria, pero se ha convertido en una práctica usual en nuestro sistema. Así, a través de reglamentos sancionadores, la Administración suele clasificar las infracciones por su gravedad. Este análisis es discrecional y responde a los bienes jurídicos que cada entidad administrativa protege.

Ante la incorporación de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad, la mayoría de entidades de la Administración reaccionaron activamente a favor de limitar la aplicación de esta figura. Así, son muchos los reglamentos sancionadores que limitan el ámbito de aplicación de este eximente excluyendo de su aplicación a las infracciones graves o muy graves, esto es, a las infracciones que, a discreción de la autoridad, representan un riesgo alto de afectación a un bien jurídico tutelado. Esta postura es, a todas luces, ilegal pues por vía reglamentaria no pueden modificarse las garantías mínimas que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y que se encuentran previstas en una norma de rango legal (LPAG).

Sin ánimo de hacer un listado exhaustivo de las normas reglamentarias que han optado por este enfoque, podemos señalar que tal es el caso del Reglamento Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental ("OEFA"), Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería ("OSINERGMIN"), Superintendencia del Mercado de Valores ("SMV"), Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público ("OSITRAN"), Superintendencia de Banca, Seguros y AFP ("SBS"), Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual ("INDECOPI").

a.1 OEFA

Si bien es cierto, formalmente, el Reglamento Sancionador de OEFA aprobado por Resolución 005-2017-OEFA/CD, modificado por Resolución 018-2017-OEFA/CD no excluye a las infracciones graves o muy graves de la aplicación de la subsanación voluntaria, el artículo 10.4 dispone que "la evaluación de la subsanación o corrección del acto u omisión imputada como constitutivo de infracción administrativa se realizará conforme a lo establecido en la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones"²⁵.

Así es como OEFA ha venido aplicando este eximente: en función de la trascendencia de la infracción cometida. Si en el marco de una supervisión se detectan hallazgos, se iniciará el respectivo procedimiento sancionador. En el marco de dicho procedimiento, la Dirección de Supervisión evaluará si la empresa ha subsanado los hallazgos detectados. Sin embargo, la configuración del eximente por subsanación voluntaria dependerá de si la conducta infractora es leve o trascendente y del nivel de riesgo del incumplimiento de la obligación ambiental. Así, solo las infracciones leves pueden ser subsanadas. En el caso de las trascendentes, la subsanación de la conducta aplicará como un atenuante de responsabilidad²⁶.

a.2 OSINERGMIN

El Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de OSINERGMIN²⁷ regula en su artículo 15 la figura de la subsanación voluntaria y establece en el numeral 15.3 un extenso listado de las infracciones que no son pasibles de acogerse al eximente por subsanación voluntaria. Entre ellas, se incluyen las infracciones relacionadas con la generación de accidentes o daños, reportes o informes de accidentes o situaciones de emergencia, la presentación de información falsa, entre otros.

25 Aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

26 Para un ejemplo de la aplicación del eximente, ver Resolución Directoral N° 0521-2017-OEFA/DFSA recaída en el Expediente N° 1983-2016-OEFA/DFSAI/PAS mediante la cual se archivó el procedimiento tras acreditarse que Minera Yanacocha había subsanado la infracción imputada con anterioridad al inicio del procedimiento sancionador. A diferencia de ello, en la Resolución N° Resolución Directoral N° 651-2017-OEFA/DFSAI recaída en el Expediente N° 1045-2015-OEFA/DFSAI/PAS se rechazó la aplicación del eximente por subsanación voluntaria pese a que la empresa acreditó haber subsanado la conducta, pues la Dirección de Supervisión calificó dicha conducta como un incumplimiento trascendente y el nivel de riesgo del incumplimiento como moderado.

27 Aprobado por Resolución de Consejo Directivo de OSINERGMIN N° 040-2017-OS-CD.

a.3 SMV

El artículo 28 del Reglamento Sancionador de la SMV²⁸ dispone que no son pasibles de subsanación las siguientes infracciones:

- a) La presentación de información o documentación inexacta o falsa a la SMV y/o que se divulga al mercado.
- b) La contravención a las normas de abuso de mercado, referidas al uso indebido de información privilegiada y manipulación de mercado.
- c) La presentación extemporánea o incompleta, o la no presentación de hechos de importancia, información financiera y memorias anuales.
- d) La realización de actividades no permitidas o brindar servicios o desempeñar actividades no autorizadas por la SMV, en los casos en que la normativa exija contar con la respectiva autorización.
- e) La realización de actividades que impliquen la disposición de fondos, instrumentos financieros o cualquier activo de propiedad de clientes sin su autorización o el incumplimiento de los deberes de custodia, administración o fiduciarios que tienen las entidades autorizadas por la SMV.

Asimismo, del artículo 26 del Reglamento se desprende que, si la subsanación se produce luego de haberse requerido dicha subsanación pero antes del inicio del procedimiento sancionador, la conducta calificará como atenuante, mas no como eximente²⁹.

a.4 OSITRAN

A diferencia de estas normas, el Reglamento Sancionador de OSITRAN no limita la aplicación de la subsanación voluntaria ni por haberse requerido la corrección de la conducta durante un procedimiento de fiscalización ni por la gravedad de la infracción de que se trate. Más aun, en el ámbito de OSITRAN aplica también la figura del "Compromiso de Cese", que como sabemos, es incluso más flexible que el eximente de subsanación voluntaria pues en dicho caso, basta con que el administrado se obligue a subsanar la conducta infractora, mas no se exige para su aplicación que haya subsanado efectivamente la infracción antes del inicio de un procedimiento sancionador.

Así, el artículo 87 del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones de OSITRAN³⁰ dispone que:

"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 255 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"

(Énfasis añadido).

Creemos que ese es el enfoque adecuado de la aplicación de esta figura.

a.5 SBS e INDECOPI

Especial comentario merece el caso de la SBS e INDECOPI, pues mediante norma con rango de ley se excluyó a estos organismos del régimen general del procedimiento administrativo sancionador previsto en la LPAG. Así, mediante el Decreto Legislativo No. 1349 y 1390, se aprobaron reglas especiales aplicables para los procedimientos sancionadores seguidos por la SBS e INDECOPI, respectivamente.

Así, el Decreto Legislativo No. 1349 dispone, en cuanto a la subsanación voluntaria, que la SBS puede no dar inicio a un procedimiento sancionador cuando, al momento de detectar la infracción, esta haya sido revertida o subsanada, siempre que (i) se trate de infracciones inmateriales (entendidas como hechos de poca significación); (ii) infracciones leves; y (iii) no se haya causado perjuicios concretos a los sistemas supervisados y a los usuarios. Por su parte, el Decreto Legislativo 1390 señala que no será de aplicación la subsanación voluntaria si la infracción cometida ha puesto en riesgo la vida, salud o seguridad de las

28 Aprobado por Resolución de Superintendencia No. 00035-2018-SMV/01.

29 "Artículo 26.- ATENUANTES DE RESPONSABILIDAD POR INFRACCIONES
Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

c) La subsanación realizada con posterioridad a su requerimiento o al inicio del procedimiento administrativo sancionador."

30 Aprobado por Resolución de Consejo Directivo No. 009-2018-CD-OSITRAN

personas o se trate de supuestos de discriminación. Pese a las críticas que han merecido los citados decretos legislativos, estos se mantienen vigentes y válidos al día de hoy.

b. Análisis de Validez de la limitación a la aplicación del eximente por la gravedad de las infracciones

Respecto a la validez de que las entidades, vía norma reglamentaria, excluyan del ámbito de aplicación del eximente por subsanación voluntaria a determinadas infracciones por considerarlas muy graves, creemos necesario efectuar dos comentarios.

b.1 *A favor de que las entidades limiten el ámbito de aplicación del eximente por subsanación voluntaria*

A favor de esta postura, se dice que “en ciertos casos que han generado daño o presentan un riesgo de intolerabilidad para el ordenamiento, la Administración debe actuar de una forma necesariamente punitiva”. Así, citando a Braithwaite, se señala que la teoría de la pirámide simplemente reconoce una presunción a favor de remedios menos intervencionista, presunción que, dependiendo del contexto, puede ser desvirtuada. Como señala el citado autor “respuestas al contexto normativamente justificadas sí requieren en ciertos casos ir directamente a la cúspide de la pirámide (...)”³¹.

b.2 *En contra de la postura de que las entidades limiten el ámbito de aplicación del eximente por subsanación voluntaria*

En contra de esta postura se señala que la imposición de sanciones como primera respuesta ante la comisión de infracciones es contraproducente, porque su imposición no disuade al administrado ni a otros agentes del mercado de incurrir en dicha conducta. Por el contrario, se señala que, como parte de la *regulación responsiva*, también conocida como la perspectiva de la *luz verde*³², la pirámide regulatoria incluye medidas subsidiarias que van escalando conforme se mantenga el incumplimiento. La base implica una estrategia de persuasión o diálogo. Así, según esta postura, deben existir sanciones fuertes pero que sean aplicables solo si el diálogo falla.

b.3 *Nuestra opinión*

En nuestra opinión, 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, entre las cuales, se incluyen las reglas aplicables a los eximentes de responsabilidad administrativa.

Además, así como el Derecho penal es la última ratio del Estado frente a una conducta no tolerable para vivir en sociedad, la sanción administrativa debe ser la última ratio entre el abanico de alternativas que tiene la Administración pública para afrontar la comisión de infracciones. A nuestro juicio, la Administración debe preferir aplicar otro tipo de medidas, tales como las medidas correctivas, que constituyen mandatos dirigidos al administrado para que corrija su conducta mediante el restablecimiento de la legalidad o, incentivos como el eximente por subsanación voluntaria, que busca que el administrado restablezca voluntariamente la legalidad quebrantada por su conducta.

De hecho, el legislador ha privilegiado la actividad de fiscalización por encima del ejercicio de la potestad sancionadora, pues lo que se busca es lograr que el administrado cumpla las normas y, en su defecto, corrija los efectos de las infracciones cometidas, ya sea voluntariamente o en cumplimiento de una medida correctiva ordenada por la Administración. Es por ello que, el artículo 239 del TUO de la LPAG señala que:

“la actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos”.

(Énfasis añadido).

Como se advierte de la citada norma, el legislador expresamente ha reconocido el enfoque de cumplimiento normativo, la prevención y gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos como los fines de la actividad de fiscalización a cargo de la Administración. Así, el actual texto del TUO de la LPAG potencia la

31 John Braithwaite, “The Essence of Responsive Regulation”, *U.B.C Law Review* vol 11, N° 3 (2011), 476-520.

32 Santiago Montt Oyarzun, “Autonomía y responsividad: Dos expresiones de vocación justificadora del Derecho Administrativo y sus principios fundamentales”, *Documento de Trabajo N° 4*, Centro de Regulación y Competencia de la Universidad de Chile, 2010, 18-23.

actividad de fiscalización de la Administración como un instrumento para alcanzar dos finalidades: prevenir incumplimientos y corregirlos³³. Esa misma lógica es la que motivó al legislador a elevar el rango de la subsanación voluntaria como un mero atenuante de responsabilidad a un eximente.

Bajo esta lógica, independientemente de la gravedad con la que haya sido calificada la infracción, el eximente de subsanación voluntaria debería aplicar si estamos ante una infracción cuyos efectos aún pueden ser restablecidos. Nótese, además, que ello es apoyado por una razón de índole práctico. Y es que son las propias entidades administrativas quienes califican vía norma reglamentaria cuál es la gravedad de las infracciones bajo su ámbito. De este modo, si se permitiera que el eximente por subsanación voluntaria no aplicase a aquellas infracciones “muy graves”, se estaría dando carta abierta a la Administración para decidir ella misma cuál es su ámbito de actuación, pues será ella quien decidirá a qué infracciones aplicará el eximente. Esto haría que no haya imparcialidad en la determinación del ámbito de aplicación del eximente por subsanación voluntaria.

En esta misma línea se ha pronunciado la Corte Superior de Lima³⁴, quien en el proceso contencioso administrativo iniciado por Compañía Minera Luisa S.A. contra OSINERGMIN ha señalado que, a través de una norma reglamentaria, como es el caso del Reglamento de Supervisión y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras de OSINERGMIN (“Reglamento”), no pueden establecerse límites más gravosos a las garantías establecidas en el TUO de la LPAG. Así, en dicho caso, la Corte inaplicó el extremo del Reglamento que establece que no cabe la subsanación voluntaria cuando se trata de infracciones muy graves. Específicamente, la Corte consideró que el Reglamento de OSINERGMIN vulneraba lo dispuesto en el Artículo II del Título Preliminar del TUO de la LPAG según el cual “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”.

Adicionalmente, la Corte precisó que “la decisión arribada no estaría vulnerando el principio de especialidad, pues se debe tener presente la razón por la que en la norma general se encuentra establecida la posibilidad de que la administrada quede exenta de responsabilidad si subsanó voluntariamente el hecho constitutivo de infracción antes del inicio del procedimiento sancionador, de manera que la Administración no tramite procedimientos sancionadores si ya desapareció el hecho infractor (...)”. Por tanto, en dicho caso, la Corte declaró nula la resolución de sanción impuesta contra la Compañía Minera Santa Luisa S.A. ordenando retrotraer el procedimiento hasta la calificación del escrito presentado por la empresa mediante el cual solicita la aplicación del eximente por subsanación voluntaria.

4. Límites a la subsanación voluntaria

Habiendo concluido hasta aquí que la subsanación voluntaria es aplicable a todas las infracciones salvo las instantáneas –a secas–, independientemente de su gravedad, creemos que sí es válido que, vía reglamentación, se especifiquen ciertas reglas para la aplicación de esta figura, siempre que no desnaturalicen su objeto y finalidad establecidos en la LPAG.

La pregunta es: ¿cuáles son estas reglas? Ya hemos descartado que la gravedad de la infracción sea un límite razonable e incluso, como ha sido reconocido por la Corte Superior de Lima en el caso antes mencionado, sería ilegal y, por tanto, no debería ser aplicado. Pero existen otras situaciones que, a nuestro juicio, sí ameritan y justifican válidamente la imposición de límites a la aplicación de este eximente.

Nos referimos a la imposibilidad de invocar este eximente en caso de reincidencia. Como sabemos, el hecho de que el administrado se acoja al eximente por subsanación voluntaria parte de la premisa de que aquel cometió una infracción. El hecho de que no sea sancionado por ello no quiere decir que no haya cometido una infracción, por lo que no existe razón por la cual el administrado no deba estar registrado en el record de infracciones e incumplimientos de la entidad. Por el contrario, en todos los casos en los que se aplique dicha eximente, el administrado debería quedar registrado en dicho record. Entre otras razones, pues ello permitiría saber si el administrado es reincidente o no.

En nuestra opinión, la subsanación voluntaria no debería aplicar en caso de reincidencia de infracciones. El fundamento de este límite se encuentra en el principio general de buena fe, que también ha sido recogido en el TUO de la LPAG como uno de los principios que guían y orientan el actuar de la Administración y los

33 Morón Urbina, *Comentarios a la Ley del Procedimiento...*, 315.

34 Sentencia de la Corte Superior de Justicia de Lima, Sexto Juzgado Contencioso Administrativo Permanente, Exp. No. 04493-2019-0-1801-JR-CA-06.

administrados. Así, conforme al numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar de la citada norma, se define al principio de buena fe procedimental como aquel en virtud del cual:

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

Así pues, en virtud del principio de buena fe procedimental, ninguna regulación del procedimiento administrativo se puede interpretar en el sentido que ampare alguna conducta de mala fe. Precisamente, si interpretásemos que el eximente de subsanación voluntaria es aplicable incluso en caso de reincidencia, estaríamos amparando una conducta que claramente es contraria a la buena fe procedimental. Y es que, si el administrado, por ahorrar costos o porque le resulta más beneficioso, opta por infringir la norma con cargo a regularizar su conducta posteriormente sabiendo que así no será sancionado, pero luego vuelve a aplicar el mismo razonamiento y reincide en la misma infracción y la subsana antes de que se inicie un procedimiento sancionador, ya no estaría actuando de buena fe, sino que estaría tratando de abusar del sistema.

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. Por tanto, si estamos ante un administrado reincidente –es decir, que incurre más de una vez en la misma infracción– no estaremos frente a un administrado de buena fe y, en consecuencia, no sería razonable que su reincidencia quede impune. De este modo, creemos que sería válido e incluso necesario que en los reglamentos sancionadores se establezca que el eximente por subsanación voluntaria no es aplicable en caso de reincidencia de infracciones.

5. Conclusiones

A lo largo de este artículo hemos sintetizado y expresado algunas preocupaciones en torno al entendimiento del eximente por subsanación voluntaria. En definitiva, se trata de una figura relevante para el Derecho administrativo y de un instrumento por el que el legislador ha optado, por razones de política legislativa, para incentivar el cumplimiento de las normas y el restablecimiento de la legalidad quebrantada por las infracciones cometidas por los administrados en forma espontánea y antes de iniciado el respectivo procedimiento sancionador.

Como toda figura legal, su éxito depende de la forma en la que sea aplicada, en este caso, por las entidades de la Administración que gozan de potestad sancionadora. Por ello, creemos que es importante seguir generando debate y estudiar esta figura para corregir los excesos de la Administración que pueden terminar por frustrar la finalidad pública que se buscó alcanzar al incorporar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa. Es indudable que, como toda figura legal, el eximente por subsanación voluntaria no está exento de límites. El propio legislador ha establecido como requisitos legales su voluntariedad y que la conducta sea subsanada antes de iniciado un procedimiento sancionador. Adicionalmente, creemos que sería válido que se incorpore, en las normas de desarrollo, que esta figura tampoco sería aplicable en caso de reincidencia de infracciones por ser contrario al principio de buena fe. Sin embargo, creemos que no es válido ni compatible con el fin público que se busca conseguir a través de esta figura, que se limite su aplicación solo a infracciones intrascendentes o leves, más aún cuando, suele ser la propia Administración (y no el legislador), vía normas reglamentarias, quien determina la gravedad de las infracciones.

6. Bibliografía

Baca Oneto, Víctor. “La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General”. *Revista Derecho y Sociedad* N° 37 (2011): 263-274.

Braithwaite, John. “The Essence of Responsive Regulation”. *U.B.C Law Review* vol. 11, N° 3 (2011): 476-520.

Cano Campos, Tomás. *La actividad sancionadora. Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*. Madrid: lustel, 2008.

Danós Ordóñez, Jorge. “La prescripción de las infracciones, de la ejecución de las sanciones y la caducidad (perención) del procedimiento administrativo sancionador”. En *Derecho Administrativo del siglo XXI. Libro de ponencias del Congreso Internacional de Derecho Administrativo*, AAVV. Lima: ADRUS, 2013.

Danós Ordóñez, Jorge. Los fines o intereses públicos o generales como criterios de interpretación de las normas administrativas para la Administración Pública". En *El Derecho Administrativo como instrumento al servicio del ciudadano. Memorias del VIII Congreso de Derecho Administrativo*, AAVV. Lima: Palestra, 2018.

García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón-Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, 9na edición. Madrid: Civitas, 2004.

Gómez-Tomillo, Manuel e Íñigo Sanz Rubiales. *Derecho Administrativo Sancionador: Parte General*. Navarra: Editorial Aranzandi, 2017.

Huapaya Tapia, Ramón, Lucio Sánchez Povis y Oscar Alejos Guzmán. "El Eximente de Responsabilidad por Subsanación Voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo General del Perú". En *El Derecho Administrativo como instrumento al servicio del ciudadano. Memorias del VIII Congreso de Derecho Administrativo*. Lima: Palestra, 2018.

Huergo Lora, Alejandro. *Las sanciones administrativas*. Madrid: Iustel, 2007.

Montt Ayarzun, Santiago. "Autonomía y responsividad: Dos expresiones de vocación justificadora del Derecho Administrativo y sus principios fundamentales". *Documento de Trabajo N° 4*, Centro de Regulación y Competencia de la Universidad de Chile (2010): 18-23.

Morón Urbina, Juan Carlos. "El Compromiso de Cese en el Derecho Administrativo Sancionador: Una estrategia concertada en materia sancionadora". En *Régimen Administrativo Sancionatorio. En Homenaje a José Luis Meilán Gil*, Tomo I, coord. Jaime Rodríguez-Arana. Guayaquil: Abad, 2018.

Morón Urbina, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo II, 14va edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2019.

Muñoz Machado, Santiago. *Diccionario de Derecho Administrativo*, vol. II. Madrid: Iustel, 2005.

Torres Sánchez, Tessy. "¡Sálvese quien pueda! La elusión de la subsanación voluntaria como eximente de punición por parte de la Administración". *Themis N° 74* (2019): 93-94.

Zúñiga, Natalia. "No basta con pedir perdón: La interpretación de OEFA respecto a la causal de eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria". *AGNITIO*, 07 de mayo del 2019, <http://agnitio.pe/articulo/la-interpretacion-de-oefa-respecto-a-la-causal-de-eximente-de-responsabilidad-por-subsanacion-voluntaria/>