

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE DERECHO**



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen  
Gobierno

Entre la “zanahoria” y el “garrote”: la búsqueda del cumplimiento  
de las normas para la prevención del COVID-19 en la prestación  
del servicio de transporte terrestre, bajo el enfoque de una  
regulación y fiscalización responsiva.

Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en  
Derecho Público y Buen Gobierno

Autora:

***Maria Elsa Yaipen Bautista***

Asesora:

***Verónica Violeta Rojas Montes***

Lima, 2021

# **Entre la “zanahoria” y el “garrote”: la búsqueda del cumplimiento de las normas para la prevención del COVID-19 en la prestación del servicio de transporte terrestre, bajo el enfoque de una regulación y fiscalización responsiva.**

## **RESUMEN:**

La autora realiza un análisis crítico a la actividad administrativa de fiscalización ejercida por la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) debido a la reincidencia en la comisión de infracciones por parte de los usuarios de transporte; ante tal escenario, desde un enfoque de regulación responsiva, desarrolla dos nuevas estrategias para lograr el cumplimiento de las normas para la prevención del COVID-19 en la prestación del servicio de transporte terrestre: la aplicación de una pirámide de cumplimiento y el nudging.

**PALABRAS CLAVE:** Fiscalización – Regulación responsiva – Cumplimiento de la ley - Transporte Urbano – Acicates

**ABSTRACT:** The author realizes a critic analysis of the administrative activity of inspection in charge of Urban Transport Authority of Lima and Callao (UTA), due to the relapse of the infringements by the transport users; in this context, since an approach of responsive regulation, develops two (2) new strategies in order to fulfill the prevention rules for the COVID-19 in the provision of the terrestrial transport service: the application of a compliance pyramid and the nudging.

**KEYWORDS:** Inspección – Responsive regulation – Enforcement – Urban Transport - Nudging

## **INDICE DE CONTENIDO**

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>II. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FISCALIZACIÓN.....</b>	<b>6</b>
2.1. Naturaleza de la actividad administrativa de fiscalización.....	6
2.2. La actividad de fiscalización y el procedimiento administrativo sancionador: una relación contingente.....	8
2.3. La actividad de fiscalización bajo competencia de la ATU.....	10
2.3.1. Evolución normativa.....	10
2.4. Problemática.....	11
<b>III. REGULACIÓN RESPONSIVA Y EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY... 14</b>	<b>14</b>
3.1. Enforcement y las estrategias para el cumplimiento de la ley.....	14
3.2. Nuevas estrategias para el cumplimiento de la ley.....	16
3.2.1. La Regulación Responsiva.....	17
3.2.2. Nudging: “el empujoncito” de la Administración Pública.....	18
3.2.3. Fundamento legal para la aplicación del enfoque responsivo y el nudging en el Perú.....	19
a) Principio de proporcionalidad.....	19
b) Derecho a una buena administración.....	21
<b>IV. PROPUESTAS PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY, EN EL MARCO DE LAS COMPETENCIAS DE LA ATU.....</b>	<b>22</b>
4.1. Aplicación de la pirámide de regulación responsiva en la actividad de fiscalización.....	22
4.2. Aplicación del nudging para el cumplimiento normativo del sector transporte urbano.....	24
<b>V. CONCLUSIONES.....</b>	<b>27</b>
<b>VI. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>28</b>

## I. INTRODUCCIÓN

El Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, que modifica la Ley N° 27444 “Ley del Procedimiento Administrativo General” y deroga la Ley N° 29060 “Ley del Silencio Administrativo” constituye el cambio normativo más importante de la referida ley pues, bajo una perspectiva garantista y de simplificación administrativa<sup>1</sup> – como parte del proceso de la incorporación del Estado peruano a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) – introduce, entre otros, un capítulo referido a la “Actividad Administrativa de Fiscalización”, estableciendo una regulación general aplicable a todas las entidades, a fin de tener reglas claras y comunes respecto al alcance y límites de las facultades de la Administración en materia de fiscalización, de manera que ninguna otra ley o norma inferior pueda desconocerlas.

Prima facie, la actividad de fiscalización debe ser ejercida bajo un enfoque de cumplimiento normativo, prevención del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos, toda vez que es posible restablecer la legalidad de la conducta de los fiscalizados sin tener que aplicar, necesariamente y en todos los casos, estrategias disuasivas – a las que llamaremos “garrote” – como la de iniciar un procedimiento administrativo sancionador que implica mayor costo a la administración pública y no siempre resulta efectivo para lograr el cumplimiento de la ley.

En tal sentido, el presente trabajo académico tiene como objetivo estudiar la actividad de fiscalización bajo el enfoque de regulación responsiva como una alternativa a la regulación tradicional. De esta manera, se desarrolla dos nuevas herramientas para conseguir el cumplimiento de la ley: la aplicación de una pirámide de cumplimiento y el nudging, cuyo fundamento legal en nuestro ordenamiento recae en el principio de proporcionalidad y el derecho a una buena administración.

---

<sup>1</sup> Al respecto, ver Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1272.

Finalmente, en la parte última de la investigación, en el marco de la actividad de fiscalización que viene realizando la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU, se proponen mejoras para lograr el cumplimiento de los “Lineamientos sectoriales para la prevención del COVID-19 en la prestación del servicio de transporte terrestre, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2020-MTC y modificatorias”, tales como el diálogo con los actores involucrados y el diseño de una regulación flexible que permita a los funcionarios de la entidad contar con la competencia para utilizar las herramientas más idóneas en el ejercicio de la actividad de fiscalización.



## II. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FISCALIZACIÓN

### 2.1. Naturaleza de la actividad administrativa de fiscalización

Es menester iniciar abordando la naturaleza de la actividad de fiscalización. Al respecto, esta actividad no la ha creado el Derecho administrativo, pues le ha preexistido, proviniendo del *ius inspectionis* del Antiguo Régimen, luego de lo cual, supervivió, pero comprendida dentro del amplio término de “poder de policía administrativo”, y solo es recientemente que ha alcanzado identificación propia en la doctrina, como una actividad independiente (Morón, 2020, p. 18).

En ese sentido, nos encontramos ante una actividad que ha existido desde siempre pues desde siempre, la Administración pública ejerce autoridad sobre las actuaciones de los privados en las actividades reguladas; sin embargo, esta no se encontraba materializada normativamente. Hasta que, en diciembre de 2016, mediante el Decreto Legislativo N° 1272, se introdujo expresamente el capítulo referido a la “Actividad Administrativa de Fiscalización” en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Al respecto, resulta interesante abordar las razones que se detallan en la Exposición de Motivos de la reforma normativa respecto a la inclusión del referido capítulo de fiscalización, entre otras, son: *i) alta multiplicidad de nomenclaturas (inspección, fiscalización, supervisión, etc.), reglamentaciones y criterios de fiscalización en las entidades públicas de los tres niveles de gobierno; y, ii) se concebía que el resultado de la fiscalización es el procedimiento administrativo sancionador.* Por ello, se reconoció la necesidad de dar un régimen unitario y común para todas las entidades en los tres niveles de gobierno, estableciendo reglas comunes bajo una lógica de garantía al administrado y limitando las facultades de la Administración.

En concreto, de conformidad con el artículo 239° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS y modificatorias (en adelante, TUO de la

LPAG), 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 (subrayado nuestro).

En esa misma línea, coincidimos con la definición de Rebollo Puig quien señala que la inspección administrativa es entendida como la actividad de la Administración en la que se examina la conducta realizada por los administrados para comprobar el cumplimiento de los deberes, prohibiciones y limitaciones a que están sometidos y, en su caso, preparar la reacción administrativa frente a las transgresiones que se detecten. (2013, p. 56)

En las definiciones esbozadas, se resalta el elemento de la reacción administrativa que, desde nuestra perspectiva, no puede perder de vista las finalidades de la actividad de fiscalización. Sobre ello, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos<sup>2</sup> indica que:

- (i) la *finalidad preventiva* está orientada al cumplimiento normativo y protección de los bienes jurídicos, lo cual incluye las diversas actividades de supervisión, fiscalización e inspección, así como la persuasión, orientación, educación y sensibilización para el cumplimiento;
- (ii) la *finalidad correctiva* supone una actividad reactiva que se produce como consecuencia de la detección de riesgos o de irregularidades, y que lleva a la adopción de medidas para restablecer la legalidad alterada. (2017, p. 31-33);
- (iii) la *finalidad orientativa*, de conformidad con el numeral 2 del artículo 245° del TUO de la LPAG, refiere a que las entidades procurarán

---

<sup>2</sup> En Guía práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización. (2017)

realizar algunas fiscalizaciones únicamente para identificar riesgos y notificación de alertas a los administrados con la finalidad de que mejoren su gestión.

Atendiendo a lo expuesto, la reacción administrativa frente a incumplimientos que se detecten durante la actividad de fiscalización puede ser la adopción de una simple medida correctiva y/o recomendación de mejoras; así, el que no se inicie un procedimiento administrativo sancionador no resta eficacia a la actividad de fiscalización, toda vez que no es una actividad represiva, sino que se debe a las finalidades ya expuestas. Como señala Izquierdo, no se debe perder de vista que la verificación o constatación en sí misma cumple con ser un objetivo de fin público y con tener una razón de ser con independencia de que pueda servir de sustento para el ejercicio de otras potestades (sancionadora, autotutela, entre otras) (2019, p. 406).

## **2.2. La actividad de fiscalización y el procedimiento administrativo sancionador: una relación contingente.**

La relación entre la actividad de fiscalización y el procedimiento administrativo sancionador (en adelante, PAS) es contingente, es decir, puede suceder o no que la primera dé paso al segundo. Al respecto, corresponde partir de nuestra Ley de Procedimiento Administrativo General, la cual ha establecido seis formas de conclusión de la actividad de fiscalización. Así, el numeral 1 del artículo 245° del TUO de la LPAG las enlista de la siguiente manera:

### **Artículo 245.- Conclusión de la actividad de fiscalización**

245.1 Las actuaciones de fiscalización podrán concluir en:

1. La certificación o constancia de conformidad de la actividad desarrollada por el administrado.
2. La recomendación de mejoras o correcciones de la actividad desarrollada por el administrado.
3. La advertencia de la existencia de incumplimientos no susceptibles de ameritar la determinación de responsabilidades administrativas.



4. La recomendación del inicio de un procedimiento con el fin de determinar las responsabilidades administrativas que corresponda.
5. La adopción de medidas correctivas.
6. Otras formas según lo establezcan las leyes.

A partir de la lectura y análisis del artículo, se desprende que es posible que la actividad de fiscalización culmine con cualquiera de los supuestos previstos o que concorra más de uno en tanto no son excluyentes, por ejemplo, es posible que se adopten medidas correctivas y, a la vez, se recomiende el inicio de un PAS, entendido como “(...) el conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, esto es, la comisión de una infracción y la consecuente aplicación de una sanción” (MINJUSDH, 2017, p. 12).

Asimismo, resaltamos la forma de conclusión de la fiscalización prevista en el sub numeral 245.1.3. del artículo 245° del TUO de la LPAG pues es posible que se adviertan incumplimientos; sin embargo, siempre que el administrado fiscalizado pueda enmendar su conducta y no haya generado perjuicios para terceros, el resultado de esa intervención no conllevará al inicio de un PAS.

Así, el profesor Morón señala “Una de las comunes distorsiones sobre la actividad inspectora es entenderla como una especie de etapa previa y necesaria a la actividad sancionadora. (...) al desarrollarse bajo el enfoque de cumplimiento normativo, gestión y prevención del riesgo, y tutela de bienes jurídicos, la actividad administrativa de fiscalización cuenta con finalidades distintas a las del procedimiento administrativo sancionador, puesto que no pretende disuadir ni desincentivar la comisión de conductas a través de la imposición de sanciones al administrado” (2020, p. 22). Por tanto, debe quedar claro que, si la fiscalización no detecta incumplimientos que castigar, ello no resta su eficacia pues no constituye un instrumento accesorio del PAS.

## **2.3. La actividad de fiscalización bajo competencia de la ATU**

### **2.3.1. Evolución normativa**

En la actividad de fiscalización, como en toda potestad de la Administración Pública, toma relevancia el principio de legalidad previsto en el numeral 1.1. del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el cual señala que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. En ese sentido, únicamente las entidades públicas que cuenten con la potestad de fiscalización atribuida expresamente por ley, podrán ejercerla.

De conformidad con el numeral 5.1. del artículo 5° de la Ley N° 30900 y sus modificatorias, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, (en adelante, la Ley de Creación), la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) es el organismo público competente para planificar, regular, gestionar, supervisar, fiscalizar y promover la eficiente operatividad del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, para lograr una red integrada de servicios de transporte terrestre urbano masivo de pasajeros de elevada calidad y amplia cobertura, tecnológicamente moderno, ambientalmente limpio, técnicamente eficiente y económicamente sustentable.

Asimismo, conforme a los literales m) y ñ) del artículo 6° de la Ley de Creación, la ATU dentro del ámbito de su competencia, supervisa, controla y fiscaliza el cumplimiento de las normas que regulan los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro del territorio; ejerce la potestad sancionadora respecto a los operadores y conductores de los servicios de transporte terrestre de personas, así como de los operadores del Sistema de Recaudo Único, en el marco de la normatividad sobre la materia; y ejecuta las sanciones que se impongan con arreglo a lo establecido en el Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

En esa misma línea, de conformidad con el literal c) del artículo 96° de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por el Decreto Supremo N°003-2019-MTC y la Resolución Ministerial N° 090-2019-MTC/01, la Subdirección de Fiscalización es la responsable de fiscalizar el cumplimiento de la normatividad vigente, así como de llevar a cabo la fase instructora en las materias de su competencia. Ahora, si bien la ATU aún no aprueba su Reglamento de Fiscalización<sup>3</sup>, la acción de fiscalización se ejerce conforme a las disposiciones establecidas en el Capítulo II del Título IV del TUO de la LPAG que regula la actividad administrativa de fiscalización, la cual es de aplicación por ser una norma de carácter general.

En el marco del Estado de Emergencia por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones aprueba, mediante Decreto Supremo N° 016-2020-MTC de fecha 18 de julio de 2020, los Lineamientos Sectoriales para la Prevención del COVID-19 en la prestación del Servicio de Transporte Terrestre. Es de resaltar que, en la Primera Disposición Complementaria Final de los referidos Lineamientos Sectoriales, se dispone que la ATU se encuentra facultada para realizar la actividad de fiscalización y verificar el cumplimiento de las obligaciones previstas en los respectivos protocolos o lineamientos sectoriales para la prevención del COVID-19 aprobados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a fin de tutelar la salud pública en la prestación del servicio.

#### **2.4. Problemática**

La ATU realiza la actividad de fiscalización en campo y en gabinete, esta última generada por denuncias y la ocurrencia de siniestros y/o accidentes de los que la entidad tome conocimiento. Además, por datos obtenidos por transparencia, del universo de fiscalizados que incluye a transportistas formales e informales, se

---

<sup>3</sup> La Primera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley N° 30900 faculta a la ATU a la aplicación de las normas municipales, incluyendo los regímenes sancionadores, en tanto no se aprueben los Reglamentos propios de la ATU.

advierte que la actividad de fiscalización está dirigida en un 60% a los informales y en un 40% a los formales. En lo concerniente al tipo de actas impuestas, tenemos la siguiente data:

**ACTAS IMPUESTAS POR LA ATU**

AÑO	EN BLANCO	DISUASIVA	ORIENTATIVA	SIN INFORMACION	TOTAL GENERAL
2019		374			374
2020		46,238			46,238
2021	1	96,264	7,002	433	103,700
<b>TOTAL</b>	1	142,876	7,002	433	150,312

**Nota: Corte de Octubre 2019 a 05 Nov 2021**

AÑO	EN BLANCO	DISUASIVA	ORIENTATIVA	SIN INFORMACION	TOTAL GENERAL
<b>TOTAL</b>	0%	95%	5%	0%	100%

**Fuente: Información obtenida por solicitud de acceso a la información**

Como se advierte de los porcentajes, desde los inicios de la actividad de fiscalización de la ATU, esto es, desde el mes de octubre de 2019 y durante todo el año 2020, se impusieron únicamente actas de fiscalización con finalidad *disuasiva* – haciendo un total de 46,612 actas - y ello no significó que la comisión de las infracciones redujera ya que, durante el año 2021 (hasta inicios del mes de noviembre), la imposición de actas de fiscalización duplicó las impuestas en años anteriores – haciendo un total de 96,264 actas - con lo que se evidencia el fracaso del brazo meramente punitivo.

Ahora bien, para efectos de la presente investigación, analizaremos la actividad de fiscalización de la ATU respecto al cumplimiento de los “Lineamientos sectoriales para la prevención del COVID-19 en la prestación del servicio de transporte terrestre”, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2020-MTC de fecha 18 de julio de 2020, norma de obligatorio cumplimiento únicamente de las empresas formales y/o autorizadas para prestar el servicio de transporte terrestre, excluyendo a quienes realizan servicio de transporte informal o coloquialmente llamados “transportistas piratas”.

Sobre el particular, durante el año 2020 y los meses transcurridos del 2021, los incumplimientos mayormente detectados en los operativos de campo son las conductas previstas en los códigos de infracción V.1 y V.7 contemplados en la Tabla de Infracciones y Sanciones sobre los Lineamientos Sectoriales para la prevención del COVID-19 en la prestación del servicio de transporte terrestre, haciendo un total de 64 761 actas de fiscalización válidamente levantadas; de ese universo 60 479 actas fueron impuestas en operativos con *finalidad disuasiva*, por lo que dieron origen a procedimientos administrativos sancionadores, en concreto, por las siguientes conductas:

Código	Infracción	Responsable
V.1	No cumplir con el aforo del vehículo, transportando usuarios que exceden el número de asientos señalados en la Tarjeta de Identificación Vehicular y/o usuarios de pie; y/o no señalar los asientos del vehículo que no deben ser usados por los usuarios; y/o no implementar las cortinas de polietileno u otro material análogo en el vehículo; según corresponda, de acuerdo con lo establecido en los lineamientos sectoriales para la prevención del COVID-19 en la prestación del servicio de transporte terrestre, aprobado por el MTC	Transportista
V.7	Realizar la conducción de un vehículo del servicio de transporte: sin cumplir con el aforo al transportar usuarios que exceden el número de asientos señalados en la Tarjeta de Identificación Vehicular y/o usuarios de pie; y/o utilizando los asientos del vehículo señalizados o que no pueden ser empleados; y/o que no cuenta con las cortinas de polietileno u otro material análogo para el aislamiento entre asientos; y/o permitiendo que un usuario sea transportado sin utilizar su mascarilla y protector facial; Según corresponda, de acuerdo con lo establecido en los lineamientos sectoriales para la prevención del COVID-19 en la prestación del servicio de transporte terrestre, aprobado por el MTC	Conductor

**Fuente: Decreto Supremo N° 016-2020-MTC**

Es preciso indicar que, al cierre del presente trabajo, los Lineamientos Sectoriales para la prevención del COVID-19 en la prestación del servicio de transporte terrestre, fueron modificados mediante la Resolución Ministerial N° 1171-2021-MTC/01 del 18 de noviembre de 2021, en la que se resuelve – entre otros - la derogación de la disposición que establecía la obligatoriedad del uso de protector facial por parte de los usuarios del servicio de transporte terrestre.

Al respecto, consideramos que la modificación de los lineamientos, obedecen y van en concordancia con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y del análisis de la situación epidemiológica actual realizada por el Ministerio de Salud, conforme se señala en la Resolución Ministerial N° 1218-2021/MINSA, a ello se suma el fracaso en el cumplimiento de la norma pues los usuarios de transporte se rehusaban a utilizar el protector facial a pesar de las acciones de fomento por parte de la Administración, conforme desarrollaremos ampliamente en el capítulo cuarto del presente artículo.

### **III. LA REGULACIÓN RESPONSIVA Y EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY**

#### **3.1 Enforcement y las estrategias tradicionales para el cumplimiento de la ley**

Empecemos por entender qué es *regulación*. Siguiendo al jurista Luis Ferney, la regulación es una palabra polisémica pues admite tres sentidos: i) sustantivo o material, que refiere a la función de producción de normas; ii) sentido orgánico, que supone toda armadura de medios de acción como fiscalización, asignación de derechos y resolución de conflictos; y, iii) sentido de su materialización, evidentemente, la regulación se materializa a través de normas en general (2019, p. 58). Así, la regulación es una actividad que va más allá de la simple producción normativa a cargo del Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo, sino que también es ejercido por toda autoridad administrativa que fiscaliza el cumplimiento de la ley.

En esa línea, “a ese tipo de faceta regulatoria se le conoce como *enforcement* o *cumplimiento de la ley*, el cual consiste en todas aquellas acciones dirigidas a lograr que los agentes económicos y ciudadanos cumplan efectivamente con un mandato legal” (Ochoa, 2018b). Ello es así, toda vez que, como indica Ferney Moreno, la regulación tiene por objeto someter la conducta de los participantes en los bienes públicos, actividades económicas y no económicas a través de técnicas tradicionales como prohibiciones, autorizaciones, órdenes e imposición de obligaciones; y, mediante nuevas técnicas alternativas como regulación por

economía conductual, regulación responsiva, regulación riesgos, etc. (2019, p. 61)

En tal sentido, en materia de enforcement, la doctrina coincide en clasificar dos estrategias para lograr el cumplimiento de la ley, a saber:

(i) estrategia persuasiva y preventiva, conocida como “compliance”, que busca lograr el cumplimiento de la ley sobre la base de incentivos, negociación y/o coordinación con el agente regulado, sin recurrir al castigo;

(ii) estrategia disuasiva, conocida como “deterrence”, que utiliza las sanciones como herramienta principal para lograr el cumplimiento de la ley. (Ochoa, 2018a, p. 114)

Al respecto, la aplicación de las referidas estrategias genera ventajas y desventajas para la administración pública. Empecemos abordando las ventajas. Por un lado, gracias a la *estrategia disuasiva*, la autoridad que sanciona genera una sensación de justicia en la percepción pública, lo cual brinda legitimidad y buena reputación del regulador; asimismo, los procedimientos sancionadores pueden servir como indicadores de medición de riesgo de una actividad o grupo de agentes, información útil para el planeamiento y diseño de la regulación. (Ochoa, 2018a, p. 115)

Por otro lado, gracias a la *estrategia persuasiva*, se ahorra costos a la Administración pues el envío de cartas o citación a reuniones simboliza menor inversión de recursos frente al costo del proceso, litigio y ejecución de sanción; asimismo, esta estrategia tiene como segunda ventaja orientar los esfuerzos hacia el cumplimiento normativo, independientemente si se detecta o no una infracción (2018a, p. 115 – 116).

Ahora bien, corresponde abordar las desventajas. Respecto a la *estrategia disuasiva*, se contemplan tres riesgos: “i) alto costo y tiempo que demanda el procedimiento administrativo sancionador, aunado a un posible procedimiento de ejecución coactiva y del litigio judicial; ii) se puede generar el “juego del gato y el ratón” entre el regulador y regulado, toda vez que el administrado puede

invertir recursos en evitar la sanción y no en adecuar su conducta a la legalidad o cumplimiento normativo; iii) se cumple con el texto de la norma, eludiendo su finalidad” (Ochoa, 2018a, p. 116), por ejemplo, se evidencia cuando los conductores del servicio de transporte, habiendo sido alertados vía chats grupales del gremio, utilizan sus implementos de seguridad, entiéndase, mascarilla y protector facial solo cuando se acerca un fiscalizador, pero al culminar la intervención, se despojan de estos. En ese escenario, momentáneamente se cumple la disposición normativa – solo en presencia de la autoridad fiscalizadora - pero no se cumple la finalidad detrás de la norma que es tutelar la salud pública al evitar la propagación del coronavirus en el servicio de transporte: “hecha la ley, hecha la trampa”.

Respecto a las desventajas de la estrategia persuasiva, se contempla que el acercamiento constante de una autoridad puede ser aprovechado por ciertos grupos regulados para capturar al regulador y que, una autoridad muy amigable puede ser vista por los ciudadanos, como débil e incapaz de sancionar pese a las transgresiones a la ley (2018a, p. 116).

### **3.2 Nuevas herramientas para el cumplimiento de la ley**

La imagen que se tiene del ciudadano o regulado malo es lo que explica el predominante modelo de command and control, de ordeno y mando, de prohibición y sanción, como vía de intervención administrativa en servicio del interés general, que es la razón de la actividad pública.

Sin embargo, como acertadamente indica Juli Ponce, tal modelo de command and control que ha inspirado reflexiones en relación con la actividad de policía administrativa y el Derecho administrativo sancionador, se topa con diversos problemas, entre ellos, la evolución de los modos de actividad administrativa y regulación, así como las aportaciones de las ciencias del comportamiento (2018, p. 13).



A continuación, abordamos dos herramientas que rompen con el paradigma de que solo con la aplicación del “garrote” se logra el cumplimiento de la ley, estas son la regulación responsiva y el nudging.

### 3.2.1. La Regulación Responsiva

Habiendo dejado claro los pros y contras de las estrategias tradicionales persuasiva y disuasiva, surge la interrogante, ¿cómo podemos lograr el cumplimiento de la ley sin abordar estrategias extremas? En ese escenario, toma relevancia aplicar un *enforcement inteligente*, es decir, no hacer prevalecer la estrategia persuasiva sobre la disuasiva, o viceversa, sino que se propone utilizar ambas de manera escalonada dependiendo de la reacción del agente supervisado.

Al respecto, Ochoa señala “este tipo de estrategia, conocida como Regulación Responsiva (desarrollada principalmente por John Braithwaite) propone que el regulador debe recurrir inicialmente a métodos de diálogo y coordinación con el regulado, utilizando herramientas más coercitivas solo como último recurso, a manera de escalamiento de una pirámide de cumplimiento” (2016, p. 153). Para comprender gráficamente la regulación responsiva, el referido autor realiza una adaptación de la pirámide elaborada por Braithwaite en Responsive Regulation:



Esta pirámide será aplicada en el cuarto acápite de esta investigación como propuesta de mejora en la actividad de fiscalización que realiza la ATU, en el marco del cumplimiento de los lineamientos sectoriales para la prevención del COVID-19 en la prestación del servicio de transporte terrestre.

### **3.2.2. Nudging: “el empujoncito” de la Administración Pública**

Al buscar el significado del término nudging, los resultados del diccionario arrojan “empujar suavemente”. Así, Ponce propone la siguiente definición “el nudging podría configurarse como una actividad de fomento sofisticada y científicamente informada. Un fomento no basado en incentivos económicos, sino en utilizar el conocimiento de heurísticos y sesgos cognitivos para promover en los ciudadanos determinadas decisiones que se consideran adecuadas para su bienestar personal o/y el interés general”. (2018, p. 15)

El nudging se trata pues de sugerencias indirectas como formas de influir en el comportamiento y la toma de decisiones de grupos o individuos. Para ello, “el Derecho conductual, esto es, el basado en los conocimientos del comportamiento humano, puede suponer un cambio de paradigma jurídico y tener incidencia importante en cuándo y cómo se usan los acicates o nudges, en garantía de los derechos de los ciudadanos, incluido el de buena administración.” (Ponce, 2021, p. 60) Para aterrizar un término nuevo anglosajón y extraño para nuestro derecho con orígenes romano germánico, es pertinente citar un ejemplo de acicate o nudging bastante ilustrativo implementado en España, este consiste en acuñar un dibujo de una mosca en los urinarios masculinos a fin de ayudar en la atención y puntería de los caballeros.

Sin embargo, la aplicación del nudging no está exenta de críticas respecto a su efectividad, ya que no siempre suele conseguir el objetivo para el que fue implementando. Pero, ¿la regulación del tipo “orden y mando” tiene siempre y en todos los casos la efectividad prevista? y ¿cuántas entidades públicas

realizaron el estudio cuantitativo de comparación entre las sanciones impuestas durante el año 2019 y el 2020 a fin de corroborar si bajaron las sanciones por la comisión de las mismas infracciones? En ese sentido, también se podría criticar y poner en duda la efectividad de una regulación meramente punitiva y, por ende, las sanciones.

Con esto, se pretende evidenciar que todas son herramientas válidas en diferentes situaciones hipotéticas y con distintos administrados regulados, las misma que pueden aplicarse dependiendo del comportamiento que demuestren. Asimismo, conviene tener presente que los acicates no pueden sustituir completamente a la regulación del tipo “orden y mando” que establece limitaciones, prohibiciones, penas y sanciones. **No se trata de sustitución, sino de complementariedad.** (Ponce, 2021, p. 63)

### **3.2.3. Fundamento legal para la aplicación del enfoque responsivo y el nudging en el Perú**

#### **a) Principio de proporcionalidad**

El enfoque responsivo puede ser aplicado tanto en la actividad de fiscalización como en el mismo procedimiento administrativo sancionador, y el fundamento legal para ambos recae en virtud del principio de proporcionalidad, el cual cobra especial relevancia en el ejercicio de potestades con las que cuenta la Administración Pública ya que constituye un límite a su discrecionalidad.

Es importante abordar lo señalado por el Tribunal Constitucional en el fundamento 15 de la sentencia recaída en el expediente N° 2192-2004-AA/TC:

*“El principio de razonabilidad o proporcionalidad es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, y está configurado en la Constitución en sus artículos 3° y 43°, y plasmado expresamente en su artículo 200°, último párrafo. Si bien la doctrina suele hacer distinciones*

*entre el principio de proporcionalidad y el principio de razonabilidad, como estrategias para resolver conflictos de principios constitucionales y orientar al juzgador hacia una decisión que no sea arbitraria sino justa; puede establecerse, prima facie, una similitud entre ambos principios, en la medida que una decisión que se adopta en el marco de convergencia de dos principios constitucionales, cuando no respeta el principio de proporcionalidad, no será razonable. En este sentido, el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres subprincipios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación.” (Gonzalo Antonio Costa Gómez c. Municipalidad Provincial de Tumbes, 2004).*

De acuerdo a lo citado, el principio de razonabilidad y proporcionalidad exige que las entidades con potestad para el ejercicio de fiscalización, realice un análisis de necesidad antes de concluir recomendando el inicio de un procedimiento administrativo sancionador y, por tanto, utilizando herramientas restrictivas para los grupos regulados.

En el caso del nudging, además que el acicate busque satisfacer un interés general (idoneidad) y sus beneficios superen a sus costes (proporcionalidad strictu sensu), es crucial el llamado test de necesidad, es decir, la decisión administrativa debe escoger la alternativa que afecte lo menos posible los derechos de los ciudadanos y que permita lograr el objetivo: el cumplimiento de la norma. Este subprincipio implica que el decisor deba considerar diversas alternativas, puesto que ha de ponderar los elementos relevantes para la toma de la decisión para elegir la menos gravosa para el ciudadano.

Compartiendo la idea de Ponce, “si los acicates son menos invasivos de la libertad original de los ciudadanos que las limitaciones o prohibiciones regulatorias y son, al menos, igual de efectivos, entonces el principio de proporcionalidad impondría el uso de acicates” (2021, p. 67). En tal sentido,

si la autoridad administrativa advierte la existencia de un acicate efectivo, debería contar con la flexibilidad legal para considerar su uso o aplicación, lo cual también sería parte de garantizar una buena administración, conforme desarrollaremos en la siguiente sección.

#### **b) Derecho a una buena administración**

Si bien el derecho a una buena administración no se encuentra de manera explícita en nuestra Constitución Política, este puede derivarse de los deberes de los funcionarios y trabajadores públicos contenidos en el artículo 39° de la Carta Magna. Así, desde la óptica de la buena administración, es que el debido procedimiento debe servir de garantía no solo para satisfacer intereses generales sino también para emitir regulación normativa de calidad y tramitar procedimientos garantistas. El reconocimiento de la buena administración como un derecho está relacionado con la perspectiva garantista y el carácter procedimental de este concepto (Castro, 2014, p. 253). Ello implicará también, que el funcionario público realice una correcta evaluación de las acciones y el enfoque que adoptará para hacer cumplir la ley a los administrados.

Sobre el particular, Alberto Castro señala que la buena administración es la expresión del buen gobierno en sede administrativa, pues se centra en la forma en que las decisiones son tomadas como factor de calidad, para lo cual su preocupación no es el control de la discrecionalidad sino el direccionar el uso de la misma para que se adopte la mejor decisión posible. (2014, p. 250) Así, mientras la actividad administrativa sea de mayor calidad, mayor será la legitimación que adquiera la actuación de la entidad pública o institución.

Como bien, señala Juli Ponce, “El ordenamiento jurídico desea que la administración quiera decisiones que no lo vulneren, *pero quiere también que la administración adopte buenas decisiones, que administre bien, con calidad*, en definitiva, que cuando decida lo haga para servir de la manera posible a los intereses generales” (2014, p. 86); por lo que, la autoridad tiene la obligación de ponderar todos los elementos en juego antes de tomar una

decisión, como la de sancionar o preferir aplicar herramientas inteligentes para lograr el cumplimiento de la norma sin llegar a utilizar su brazo sancionador. Así, se abre una gama de posibles decisiones, las cuales deberán estar dotadas de motivación que expliquen por qué configura la mejor decisión y la más eficaz para el objetivo previsto.

En esa línea, es importante resaltar el concepto de eficacia – íntimamente ligado con el de buena administración, toda vez que está relacionada con el cumplimiento de las normas por parte de sus destinatarios. Desde nuestra perspectiva, es aquí cuando entra a tallar la aplicación de los nudging, ya que como hemos indicado, en base a la discrecionalidad que ostenta la autoridad y que debe ir de la mano con la adopción de decisiones de calidad, debería por lo menos contemplar la idea de aplicar los acicates disponibles, decidir con la diligencia debida propia de su obligación de buena administración, motivar su no elección y evitar la desproporción. Al mismo tiempo, consigue contrarrestar el autoritarismo que caracterizaría al ejercicio del poder administrativo en el país.

#### **IV. PROPUESTAS PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMA, EN EL MARCO DE LAS COMPETENCIAS DE LA ATU**

##### **4.1 Aplicación de la pirámide de regulación responsiva en la actividad de fiscalización**

No perdamos de vista que el objetivo de la ATU no debiera ser realizar más operativos y/o actividad de fiscalización, sino que el objetivo es el cumplimiento de la ley por parte de la ciudadanía que utiliza el servicio de transporte en Lima y Callao, entonces, ¿cómo logramos esa eficiencia? Proponemos aplicar la pirámide de regulación responsiva, conforme al siguiente detalle:



**Fuente: Elaboración propia**

Se propone iniciar con la imposición del acta de fiscalización orientativa o persuasiva en la que el fiscalizador debe explicar al conductor intervenido la conducta infractora cometida y, advertirle que de constatare la reiteración en la comisión de la infracción, procederá con la imposición de un acta fiscalización con finalidad disuasiva. Se prosigue con la emisión de cartas de advertencia dirigidas a las empresas de transporte en las que se les indica la frecuencia y recurrencia con la que sus conductores vienen cometiendo las infracciones.

El siguiente nivel es simplemente la aplicación de la medida preventiva prevista en la Tabla de Infracciones, Sanciones y Medidas Preventivas del Decreto Supremo N° 016-2020-MTC, esto es, la retención de la licencia de conducir más la imposición del acta de fiscalización con finalidad persuasiva, lo que significa que el órgano instructor tomará conocimiento de ésta a fin de decidir recomendar o no el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. Y, en el último nivel, habiendo dado oportunidad de adecuar su comportamiento a la legalidad, se aplicará la sanción pecuniaria prevista en la referida Tabla de Sanciones, ello en el marco de un procedimiento administrativo sancionador tramitado en respeto al debido procedimiento y demás principios previstos en el TUO de la LPAG.

Por otro lado, se propone contar con un marco regulatorio que introduzca la posibilidad que haya fiscalización responsiva, es decir, implementar un diseño inteligente de regulación que permita a la ATU tener discrecionalidad y flexibilidad para optar por no fiscalizar con intención de aplicar “el garrote” sino para realizar fiscalización orientativa o simplemente optar por otras actuaciones que buscan el cumplimiento de la ley como el formar mesas de diálogo con los gremios. Todo ello sin que el operador jurídico caiga en incumplimiento funcional; la idea es que la autoridad pueda elegir, de acuerdo a criterios definidos, las herramientas que utilizará para lograr su objetivo sin que ellos puedan ser sancionados o denunciados por no cumplir sus funciones de fiscalización o sanción.

Al respecto, toda vez que la ATU se encuentra en el proceso de diseño de su Reglamento de Fiscalización, es una oportunidad propicia para contemplar la inclusión de una regulación responsiva que los habilite legalmente a optar por fiscalizar con enfoque orientativo conforme a una pirámide de cumplimiento o en aplicación de un nudging, como desarrollaremos a continuación.

#### **4.2 Aplicación del nudging para el cumplimiento normativo del sector transporte urbano**

Conviene traer a colación lo que acertadamente señala Luis Ferney, la función de regulación no es solamente normativa, sino que, hoy en día, involucra diferentes saberes, como los técnicos, económicos y científicos para lograr una buena regulación. Los tiempos de hoy exigen verdaderamente una producción normativa interdisciplinaria. (2019, p. 61) En este caso, nos valdremos de la psicología conductual materializada en el nudging para proponer una nueva herramienta a fin de lograr el cumplimiento de los “Lineamientos sectoriales para la prevención del COVID-19 en la prestación del servicio de transporte terrestre”, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2020-MTC.

Empecemos abordando un ejemplo de fracaso en la aplicación de nudging o acicate en el sector transporte. Desde el inicio de la pandemia, la ATU venía entregando gratuitamente protectores faciales a los usuarios que se encontraban



en paraderos estratégicos de la ciudad a fin de que no haya excusa – ni si quiera una excusa monetaria o económica – de poder adquirir un protector facial. Más allá de eso, este empujoncito buscaba que todos los usuarios lleven los implementos de seguridad durante el trayecto de viaje, lo cual tiene un coste inapreciable para la Administración Pública y sin prohibir nada se estaría consiguiendo tutelar la salud pública en el servicio de transporte urbano.

Sin embargo, ¿por qué lo abordamos como un ejemplo de fracaso? Los usuarios utilizaban el protector facial solo para aquel día en que lo recibieron, no lo usaban o se los colocaban en la cabeza a “modo de lentes”. Posteriormente, los conductores adoptaron la conducta de guardar los protectores faciales obsequiados y prestar a los usuarios que se encuentran en su vehículo y que no cuentan con uno, únicamente cuando advierten la presencia de la fiscalización, luego de ello, los usuarios devuelven el implemento que será utilizado por cientos de usuarios más. Esta actitud insalubre es la muestra de la criollada que busca “sacar la vuelta a la ley”, lo que podría explicarse con lo señalado por Castro respecto a que la observancia de las normas jurídicas y su aceptación como obligatorias reside en los usos y costumbres de los ciudadanos de un Estado. Estos elementos son los que determinan, en última instancia, el sentido del “deber ser” que caracteriza al derecho como orden normativo institucional (2014, p. 255).

En ese sentido, la eficacia del derecho depende de la aceptación voluntaria por parte de sus destinatarios, por lo que los acicates pueden no ser exitosos, más aún en un sector tan caótico como el sector transporte. Recordemos que, el nudging se trata de una herramienta o mera decisión de gestión discrecional, pero no exenta de ciertas limitaciones de eficacia. Por otro lado, consideramos que es posible proponer y aplicar un nudging exitoso: el diálogo con los transportistas.

El artículo 48° del Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, aprobado por Decreto Supremo N° 003-

2019-MTC, establece que la Dirección de Asuntos Ambientales y Sociales (en adelante, la DAAS) es el órgano de línea responsable de la gestión ambiental y social relacionada con la infraestructura de transporte, de la infraestructura complementaria en las áreas de influencia de los proyectos a cargo de la ATU, y de los servicios de transporte; así como de la gestión comunicacional y de la prevención y solución de conflictos, en coordinación con los organismos ejecutivos. Asimismo, conforme al literal l) del artículo 49° del referido cuerpo normativo, una de las funciones de la DAAS es el conducir las acciones para el fortalecimiento y ejecución de los espacios de articulación, concertación y cooperación entre la ATU y entidades públicas, privadas, gremios, entre otros, en el marco de su competencia.

La implementación de mesas de diálogo, canalizadas a través de la DAAS de la ATU sirve como herramienta de nudging para explicar a los gremios de transportistas formales – e incluso, informales – el espíritu de las normas y de las conductas previstas en la tabla de infracciones, ya que muchos no entienden por qué se sanciona al conductor a causa de la conducta omisiva de otra persona, es decir, del usuario que no tiene puesta su mascarilla. Como señala el profesor Izquierdo (2020), las normas emitidas durante la pandemia podrían parecer no muy racionales, así la proporcionalidad es un caballo de batalla en el control de la actividad administrativa y mientras la norma no afecte a derechos fundamentales, no cabe su cuestionamiento.

Por último, la participación ciudadana a través de los gremios será esencial para dejar en claro los criterios que emplea la autoridad para pasar al siguiente nivel de acción de ser que se advierta la comisión de las infracciones a pesar de aplicar acicates, así como para ayudar a la autoridad a fijar nuevos criterios y estrategias a fin de conseguir la finalidad última que no es la búsqueda del “garrote” ni de la “zanahoria” sino el cumplimiento de la norma por parte de los usuarios.

## V. CONCLUSIONES

- La actividad de fiscalización no conlleva, en todos los casos, al inicio de un procedimiento administrativo sancionador, sino que se contempla otras formas de concluirla y lograr volcar la conducta del regulado hacia la legalidad.
- Las estrategias tradicionales para lograr el cumplimiento de la ley no resultan eficaces, por el contrario, aplicar únicamente regulación persuasiva o solo disuasiva genera desventajas en la legitimación de la autoridad frente a la ciudadanía.
- Existen nuevas herramientas para lograr el cumplimiento de la ley: la regulación responsiva y el nudging.
- Respecto a la regulación responsiva, se contempla la aplicación de estrategias persuasiva y disuasiva por niveles, para ello se propone una pirámide cumplimiento que se aplicará en la medida que el regulado cumpla o no con la norma.
- Se plantea analizar el cambio normativo hacia la apertura de mayores herramientas como el nudging y criterios subjetivos que deben surgir de un diálogo entre los actores de los gremios de transportistas con el apoyo de la Dirección de Asuntos Ambientales y Sociales de la ATU.
- La aplicación del nudging no es la panacea, pero la implementación de herramientas como el diálogo social y la participación ciudadana acercan a los actores; y, si bien esta prerrogativa no se encuentra dentro del contenido de la actividad de fiscalización, apunta al objetivo general que es el cumplimiento normativo.
- El fundamento legal para la aplicación del nudging y la implementación de una regulación responsiva recae en el principio de proporcionalidad y del derecho a una buena administración.
- Se requiere de un marco regulatorio flexible e inteligente que permita al operador jurídico tener discrecionalidad para aplicar las herramientas expuestas sin caer en causales de incumplimiento funcional o legal.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Castro Barriga, C.D.A. (2014) Legalidad, buenas prácticas administrativas y eficacia en el sector público: un análisis desde la perspectiva jurídica del buen gobierno. En *Buen Gobierno y Derechos Humanos. Nuevas perspectivas en el Derecho Público para fortalecer la legitimidad democrática de la Administración Pública en el Perú*. (pp. 243 – 269) Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Moreno Castillo, L.F. (2019) *Teoría de la regulación: hacia un derecho administrativo de la regulación*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Instituto de Estudios en Regulación Minera, Petrolera y Energética.
- Izquierdo Carrasco, M. (2019). *Fiscalización, supervisión e inspección administrativa: aproximación conceptual crítica y caracteres generales en el Derecho peruano*. En Zegarra Valdivia, D (coordinador), *La proyección del Derecho Administrativo Peruano. Estudios por el Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP* (p. 387-418). Lima: Palestra.
- Izquierdo Carrasco, M. (Junio, 2020). *Fiscalización administrativa en tiempos del COVID-19*. Ponencia presentada en III Seminario de Derecho Administrativo del Grupo de Investigación de Derecho Administrativo de la PUCP. Recuperado de <https://bit.ly/3uq0rHX>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2017) *Guía práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2017) *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

- Morón Urbina, J. C. (2020). La regulación común de la actividad administrativa de fiscalización en el derecho peruano. *Derecho & Sociedad*, 54, pp. 17-43
- Ochoa Mendoza, F. (2016). ¿Es posible hacer cumplir la ley sin sancionar? Aplicando de manera “responsiva” la regulación en el Perú, a propósito del caso de abogacía de la competencia sobre las barreras burocráticas en el mercado de servicios públicos. *Derecho PUCP*, 76, pp. 151-180.
- Ochoa Mendoza, F. (2018a). Alternativas a la regulación tradicional: más allá del comando y control. En *Más allá del análisis económico de la regulación. Mejora regulatoria y enfoques multidisciplinarios*. (pp. 99-136). Lima: Themis.
- Ochoa Mendoza, F. (1 junio, 2018b). Regulación Responsiva: La importancia del Enforcement inteligente. [Artículo de un blog]. Recuperado de <https://bit.ly/3iabWhI>
- Ponce Solé, J. (2014). El Derecho a la Buena Administración y la calidad de las decisiones administrativas. En *Buen Gobierno y Derechos Humanos. Nuevas perspectivas en el Derecho Público para fortalecer la legitimidad democrática de la Administración Pública en el Perú*. (pp. 85 – 119) Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ponce Solé, J. (2018). Derecho Administrativo, ciencias conductuales y nudging en la gestión pública. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 15, pp. 8-27.
- Ponce Solé, J. (25 mayo, 2020). Respuestas frente a la pandemia de COVID-19: Ciencias del comportamiento, Derecho Público y Gestión pública. [Artículo de un blog]. Recuperado de <https://bit.ly/3o99gVm>
- Ponce Solé, J., Montolío Durán, E. y Rozas Valdés, J.A. (2021). Derecho conductual y nudges: implicaciones jurídicas y lingüísticas. *Gestión y Análisis de*

*Políticas Públicas*, 25, pp. 58-72. Recuperado de <https://doi.org/10.24965/gapp.i25.10869>

- Rebollo Puig, M. (2013). La actividad inspectora. En *Función Inspectora: Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, coord. Juan José Diez Sánchez. (pp. 55-116.) Madrid: INAP. Recuperado de <https://bit.ly/3AMMghz>
- Gonzalo Antonio Costa Gómez y Martha Elizabeth Ojeda Dioses c. Municipalidad Provincial de Tumbes, Expediente N° 2192-2004-AA/TC (Tribunal Constitucional del Perú, 11 de octubre de 2004). Recuperado de <https://bit.ly/3APgW1x>

