

Propuesta para la innovación de la fiscalización administrativa

Proposal for the Innovation of Administrative Control

Alvaro Anicama González

Universidad Femenina del Sagrado Corazón -
Unifé

Gloria Panduro Martínez

Universidad ESAN

Francisco Revilla Loaiza

Universidad Científica del Sur

Silvia Sotelo Ramírez

Universidad Peruana Cayetano Heredia

Fecha de recepción:
1/4/2023

Fecha de aprobación:
17/5/2023

RESUMEN

La fiscalización administrativa se entiende usualmente como una potestad pública otorgada a los órganos de la administración para supervisar, controlar, vigilar e inspeccionar las actividades realizadas por los administrados, así como para verificar su adecuación a la regulación vigente. Es decir, comprobar el cumplimiento normativo. Si bien hoy esta norma aún se encuentra redactada de la misma manera en la actual Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), hay una diferencia desde diciembre de 2016 con la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1272, que establece un marco conceptual y de regulación para la potestad fiscalizadora, aplicable de manera general y obligatoria a todos los niveles del Estado y sujetos involucrados. El presente artículo busca proponer un nuevo método para la innovación de la fiscalización administrativa, lo cual significaría un cambio en el modelo basado en un marco estrictamente legal o procedimental dominada por la disciplina jurídica, la búsqueda del orden público, entre otros mecanismos.

Palabras clave: fiscalización administrativa, control administrativo

ABSTRACT

Administrative auditing is usually understood as a public authority granted to the administration bodies to supervise, control, monitor and inspect the activities carried out by the companies, as well as to verify their adequacy to current regulations or, in other words, Check regulatory compliance. Although today this norm is still written in the same way in the current LPAG, there is a difference since December 2016 with the entry into force of Legislative Decree N.º 1272 that establishes a conceptual and regulatory framework for the supervisory authority, generally applicable and manda-

tory at all levels of the State and subjects involved. This article seeks to propose a new method for the innovation of administrative control, which would mean a change in the model based on a strictly legal or procedural framework dominated by legal discipline, the search for public order, among other mechanisms.

Keywords: administrative inspection, administrative control

1. INTRODUCCIÓN

La fiscalización administrativa, en adelante FiAd, ha sido entendida con frecuencia como una potestad pública otorgada a los órganos de la administración para supervisar, controlar, vigilar e inspeccionar las actividades realizadas por los administrados, para verificar su adecuación a la regulación vigente. Es decir, comprobar el cumplimiento normativo.

Su finalidad ha estado muy relacionada con la sanción, cuyo objetivo es identificar infracciones, verificar el cumplimiento normativo y desincentivar conductas ilegales. Incluso, se ha asociado a la infracción, no tanto para conseguir el orden o cumplimiento de normas, sino para imponer las multas para lograr el financiamiento de las actividades públicas.

La FiAd ha sido asociada a dos teorías:

- La teoría de la motivación, conocida también como de la zanahoria y el garrote, considera que las personas son motivadas por el deseo de obtener placer o recompensas y evitar el dolor o castigo. En el escenario mostrado, la FiAd es asociada al garrote.
- La teoría de comando y control se sustenta en el ejercicio de jerarquías, mando y autoridad hacia la persona o grupo de personas, para desplegar e imponer fuerzas para enfrentar y resolver problemas y cumplir una misión. En el escenario mostrado, vertical y unidireccional, la FiAd sería la fuerza

aplicable a otros para lograr objetivos mediante la aplicación de fuerzas.

Hasta antes de diciembre de 2016, la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), promulgada en 2001, y otras posteriores que fueron desarrollando la FiAd y la capacidad sancionadora en distintos niveles del Estado, la vinculan con la potestad sancionadora.

Un ejemplo es la regulación del principio de privilegio de controles posteriores regulado por la LPAG de 2001, en que claramente muestra la asociación de la fiscalización a la potestad sancionadora, cuando señala que esta se hará para comprobar la veracidad de la información presentada y de la normatividad sustantiva. En caso de no estar conforme, aplicar las sanciones pertinentes.

Si bien hoy esta norma aún se encuentra redactada de la misma manera en la actual LPAG, hay una diferencia desde diciembre de 2016 con la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1272, que establece un marco conceptual y de regulación para la potestad fiscalizadora, aplicable de manera general y obligatoria a todos los niveles del Estado y sujetos involucrados.

El Decreto Legislativo 1272 genera una modificación importante en la LPAG y en todo el sistema legal al diferenciar la potestad fiscalizadora (regulada del artículo 239 al 246) de la potestad sancionadora (regulada principalmente del artículo 247 al 260). El Decreto

Legislativo 1272 define la fiscalización, y entre otros aspectos, cómo ésta concluye, como la certificación o constancia de conformidad, recomendación de mejoras o correcciones, advertencia de la existencia de incumplimientos, medidas correctivas, entre otras formas reguladas por ley especial.

Nótese que el Decreto Legislativo 1272 regula que la FiAd no necesariamente concluye en la determinación de responsabilidad orientada a una sanción. El cambio normativo es fundamental y no se trata solo de un cambio jurídico, sino de, principalmente, un cambio de forma y fondo de cómo se debe gestionar la FiAd e invita a proponer un nuevo modelo para hacerlo.

Para gestionar la potestad sancionadora, se aplicarán siempre las reglas de un procedimiento que regula la ley, en que prima la teoría, principios, conceptos y conocimientos de la disciplina jurídica, considerándose un campo de desarrollo de los profesionales del derecho en la especialidad del derecho administrativo. Sin embargo, a la FiAd, con respecto del marco jurídico habilitante en el Decreto Legislativo 1272 y otras normas especiales, se le podrá aplicar los principios, conceptos, conocimientos, herramientas y técnicas de la gestión pública moderna y/o otras disciplinas, entre ellas el *management*. El nuevo marco de entendimiento para la FiAd es una de las primeras innovaciones que debemos considerar.

Un tema importante es entender que la innovación no solo es un tema aplicable al sector privado o al tecnológico. Hoy se reconoce que la innovación se puede producir en el sector

público. Pont (2017) la define como «un proceso diferente a la invención y consiste en la aplicación o adaptación de nuevos conocimientos» (p. 54). Resalta: «La innovación es la introducción de nuevos elementos en un servicio público en la forma de nuevos conocimientos, una nueva organización, una nueva gestión o habilidades procesuales». Para que exista innovación, es importante la presencia de tres elementos «[l]os actores (innovadores), el proceso (innovación) y los resultados (innovaciones)». Asimismo, señala que lo que diferencia a la innovación del cambio incremental «[e]s el impacto del proceso de cambio en la discontinuidad con el paradigma predominante de organización, producto/servicio o mercado» (Pont, 2017: 54-55).

También la actual política de modernización de la gestión pública define la innovación pública como «un proceso inclusivo e iterativo para definir problemas públicos, cocrear, prototipar e implementar soluciones viables, que modernicen al Estado y agreguen valor a las personas»¹.

Mientras que el marco habilitante legal de la FiAd la define como una actividad (conjunto de operaciones o tareas propias de una persona o entidad según la RAE²), el marco habilitante de la gestión pública moderna la define como un servicio (intervención a través de los cuales las entidades públicas, en el marco de sus competencias, promueven, producen o generan condiciones para obtener un cambio en la sociedad³). Ambos conceptos son complementarios e importantes para entender la FiAd e implementarla, desde la perspectiva jurídica y de gestión.

1 Política de modernización de la gestión pública al 2030. Decreto Supremo 103-2022-PCM. Cuadro 1. Conceptos claves.

2 Diccionario de la Real Academia Española.

3 Política de modernización de la gestión pública al 2030. Decreto Supremo 103-2022-PCM. Cuadro 1. Conceptos claves.

El nuevo marco de entendimiento aplica a no menos de 1900 instituciones a nivel nacional en los tres niveles de gobierno⁴, en todo el territorio nacional, e interviene en actividades que se realizan en espacios públicos y privados. Su impacto se relaciona con lo económico, social, ambiental, cultural, recursos naturales, deberes y derechos de las personas, entre otras materias, en que se deban desarrollar actividades de control, supervisión, inspección e investigación.

Por su alcance y nuevo contenido, debe ser considerada como uno de los principales servicios públicos de todo el Estado y una oportunidad de implementar un mejor gobierno capaz de contribuir a dar respuesta a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público, así como al desarrollo sostenido y equilibrado entre lo económico, social, ambiental y cultural de las personas en un territorio⁵, de la sociedad y/o del país.

La FiAd comprende las actividades de control, supervisión, inspección e investigación⁶ tal como lo dispone el Decreto Legislativo 1272⁷, el cual incorporó un nuevo capítulo a la LPAG. Por primera vez en el sistema legal peruano se regula de manera general y obligatoria para todas las instituciones y entidades la potestad de fiscalizar⁸, y se distingue claramente de la de sancionar⁹.

Como consecuencia de esta nueva regulación, de otras vinculadas a la modernización del Estado y de recientes políticas públicas, es correcto afirmar que la FiAd es un actividad que tiene la naturaleza de un servicio que una institución, de manera directa o través de terceros habilitados por ley, presta a los ciudadanos, y, como tal, genera diferentes resultados y conclusiones según del objetivo que se busque alcanzar y del público objetivo a quien se le ejecuta, para generar valor público e impacto favorable en ellos, así como en su entorno inmediato y mediato¹⁰.

Sin embargo, el paradigma sobre el que se ha construido y continúa vigente la considera como parte de la potestad sancionadora, sigue limitando su alcance y aporte, y, ante lo expuesto surge una pregunta: ¿Cómo explicar que la FiAd es favorable al público si su finalidad es sancionar?

Bajo el paradigma antes mencionado, resulta contradictorio decir que el impacto de la FiAd favorece a quien lo recibe, cuando siempre se ha considerado que el beneficio es para quien la impone (institución), y/o para otros ciudadanos (los que no incumplen), y/o al entorno inmediato, y/o incluso para la sociedad en conjunto.

4 Entre no menos de 30 entidades de gobierno central, organismos autónomos constitucionales, 25 gobiernos regionales, 196 municipalidades provinciales y 1678 municipalidades distritales.

5 Considerar el enfoque de territorio. Según el Decreto Supremo 095-2022-PCM, Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, se entiende como una unidad, tanto para la observación y la actuación como para la gestión y la planificación estatal. El enfoque plantea una mirada multidimensional del desarrollo que incluye el desarrollo humano, el desarrollo social e institucional, el desarrollo ambiental y el desarrollo económico, incluido el acceso al entorno digital.

6 Las definiciones de estas actividades se dan en la guía práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización, aprobada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos mediante Resolución Ministerial 002-2017-JUS/DGDNCR, el 10 de agosto de 2017.

7 Promulgado el 21 de diciembre de 2016.

8 Desde el artículo 239 hasta el artículo 246.

9 Desde el artículo 247 hasta el artículo 260.

10 El impacto inmediato se da en la persona o personas a quienes se le ejecuta la actividad de fiscalización, pero también hay un efecto mediato que favorece el entorno social de la persona o personas.

Pero lo mencionado ha cambiado, pues lo ha hecho también el paradigma que sustenta la FiAd. Afirmar que la FiAd es un servicio que genera diferentes resultados, valor público e impactos favorables y beneficios a los ciudadanos y ciudadanas, incluso que puede contribuir a lograr beneficios y a la competitividad se sustenta en la tesis «Propuesta de innovación de la actividad administrativa de fiscalización orientada a mejorar la competitividad del país. El caso del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor)»¹¹.

Por ello, el presente artículo tomando como base la tesis propone un cambio de paradigma que origina un nuevo modelo de gestión, el cual se sustenta en cuatro componentes: 1) La utilización de diversos enfoques y una metodología para la aplicación conjunta y complementaria con el fin de lograr una mejor y oportuna solución a los problemas o asuntos, así como de una mejora gestión de las condiciones identificadas. 2) La clasificación de diversos públicos objetivos que origina la generación de estrategias diferenciadas, así como nuevas actividades con nuevos servicios e impactos finales. 3) La existencia de nuevos y diferentes niveles de participación y colaboración para la implementación de la FiAd.

Si bien la propuesta de tesis se hizo para ser aplicada en una entidad que desarrolla funciones y actividades específicas y pertenece a un sector de desarrollo determinado, consideramos que se puede adaptar y aplicar a cualquier entidad o unidad en una organización en cualquier sector, nivel de gobierno o territorio, pues su esencia sienta las bases para innovar la

FiAd orientada a los fines y objetivos que se busque lograr según las funciones y competencias de cada institución.

Lo propuesta de innovación de la FiAd significa un cambio en el modelo basado en un marco estrictamente legal o procedimental dominada por la disciplina jurídica, la búsqueda del orden público definido por quienes gobiernan, o la aplicación de jerarquías para la aplicación de fuerzas; y transita hacia una gestión integral, con aplicación de diversas disciplinas, orientado por la gobernanza¹² y con aplicación de conocimientos multidisciplinarios bajo los principios, conceptos, teorías y orientaciones de la modernización gestión pública, complementada, por lo menos, con las disciplinas del *management* o administración, la economía del comportamiento, el derecho, la sociología, la ciencia de las comunicación, y las materias técnicas especializadas propias de la misión, competencia y función de cada institución que ejerce el control, la supervisión, la inspección y/o la investigación.

2. CAMBIOS DE PARADIGMAS EN LA FIAD

2.1 El cambio de paradigma, modelo y marco de gestión de la FiAd

En la actualidad, el paradigma predominante es el de «lucha contra lo ilegal»¹³ que nos orienta, desde el enfoque legal-sancionador, a que la FiAd debe realizarse en un marco legal y procedimental, bajo orientación de principios y fuentes normativas (principalmente leyes y reglamentos), para evidenciar si hay incumpli-

11 Tesis que sustentó el grado de magíster en Gestión Pública en la Universidad ESAN, Lima, cuyos autores son los mismos del presente artículo.

12 Según la política de modernización de la gestión pública al 2030, se entiende como la forma de gobierno con participación de gobierno y gobernados para que conjuntamente puedan cocrear bienes, servicios y regulaciones que respondan mejor a los que las personas necesitan.

13 También podría denominarse «lucha contra incumplimiento normativo».

miento normativo o de obligaciones. Es decir, tiene como objetivo la identificación de infracciones activar la sanción y/o disponer medidas restrictivas de derechos. En caso no exista infracción, archivar el caso sin mayor actividad posterior de gobierno.

El paradigma «lucha contra lo ilegal» aún se mantiene vigente en las entidades de diferentes sectores o niveles de gobierno. Al presente marco se le denomina Fiscalización 1.0. (Tabla 1).

La Fiscalización 1.0 aplica un solo enfoque: el sancionador. Un reflejo de que estamos ante una entidad o área de la entidad bajo el paradigma anterior es que en su planificación se centre en actividades para actuar ante la ocurrencia de infracciones, o no incluye actividades preventivas, o sus metas de éxito se basan en medir el incremento de los procedimientos sancionados, de las sanciones impuestas o de las multas cobradas.

Frente a este paradigma dominante, surge la propuesta de un nuevo paradigma, al que denominaremos «contribuir a la mejora de la competitividad», que supone que la FiAd se rige por un modelo de gestión que se sustenta en un nuevo marco de gestión en que interactúan cuatro componentes, de los cuales se originan la identificación y aplicación conjunta de diversos enfoques, la clasificación diferenciada del público objetivo, y los niveles de participación y cooperación para realizar la actividad.

El nuevo paradigma busca optimizar o innovar prácticas que permitan entregar o realizar mejores servicios en favor del ciudadano, así como en favor de la sociedad en su conjunto, sea para un momento actual o proyectado para un futuro deseado.

El nuevo modelo puede generar diversos impactos según la manera en que esta se realice y concluya, en el cual se ejerce solo la potestad de fiscalización.

En el modelo desarrollado (Figura 1), la única asociación que se genera entre la potestad fiscalizadora y sancionadora se da cuando la primera identifica y recomienda el inicio de un procedimiento para que, en una etapa posterior, se determinen las responsabilidades administrativas que correspondan¹⁴.

El modelo fortalece toda planificación, desarrollo de estrategias y planes sobre la evidencia de lo que ocurre en la realidad o se proyecta a suceder como amenaza y oportunidad, los datos e información, estudios y conocimientos técnicos, y las fuentes de derecho; así como el desarrollo de los conocimientos y habilidades de quienes realizarán la actividad o servicio de fiscalización.

Dentro del modelo, el marco de gestión comprende:

- La identificación de un contexto donde se implementará. No se focaliza en lo ilegal o informal, sino en la orientación a la generación de un beneficio al ciudadano, ciudadana o sociedad, sea presente o futuro;
- Aplicación simultánea y ordenada de principios y disposiciones de la política de modernización de la gestión pública y otras políticas aplicables al desarrollo de cada institución;
- La aplicación de diversas fuentes de derecho generales y específicas; y,
- Respeto, garantía y fomento del ejercicio de los derechos humanos.

Los componentes del marco de gestión se muestran en la Tabla 2 (página 19).

14 Artículo 245, numeral 4, de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Tabla 1. Fiscalización 1.0

Componentes	Fiscalización 1.0	Objetivo principal/ Paradigma
Contexto	Se enfoca en la alta ilegalidad o informalidad. Predomina la orientación a la lucha y así se contribuye a la sostenibilidad de un contexto deseado, principalmente establecido por la norma. Predomina la potestad sancionadora como solución.	
Políticas públicas	Limitada referenciación a políticas públicas y aplicación de sus orientaciones	Lucha contra lo ilegal
Fuentes de derecho orientadoras	Predomina la aplicación de las normas con rango de ley y reglamentarias, en especial la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y las normas vinculadas a infracciones	

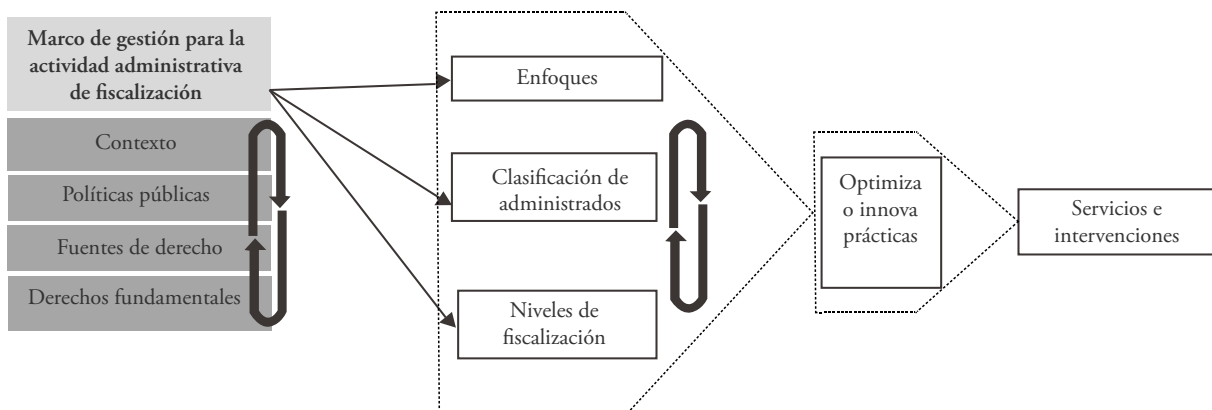
Elaboración: Propia

Tabla 2. Componentes del marco de gestión

Componentes	Marco de gestión para la innovación de la FiAd	Objetivo principal/ paradigma
Contexto	Existencia de una baja competitividad o existencia de hechos que impiden el desarrollo de mejora continua en lo económico, social, ambiental y/o cultural.	
Políticas públicas	Toma en cuenta las políticas de Estado (Acuerdo Nacional, 2002) y diversas políticas públicas (de gobierno, nacionales, regionales o locales) aplicables a la institución que tiene la potestad de fiscalización.	Contribuir a la mejora de competitividad o mejora continua en favor del ciudadano y ciudadana.
Fuentes de derecho	Constitución Política, las normas generales o específicas aplicables, la Agenda 2030 ODS-ONU (2015) y otros convenios o acuerdos internacionales aplicables, las normas que regulan el gobierno digital, sentencias del Tribunal Constitucional que genera jurisprudencia relevante, decisiones judiciales que sean vinculantes, doctrinas y costumbres.	
Derechos fundamentales	Desde la primera hasta las de cuarta generación.	

Elaboración: Propia

Figura 1. Representación del nuevo modelo de gestión de la propuesta de innovación de la FiAd



Elaboración: Propia

Por lo tanto, debemos entender que, al cambiar el paradigma de la FiAd, cambia el modelo de gestión. Se está transitando del campo estrictamente legal y sancionador al campo de la gestión pública moderna y de la gobernanza complementada por otras disciplinas mencionadas, que serán determinantes para identificar y comprender el contexto, aplicar enfoques, diferenciar al público objetivo, establecer niveles de participación y colaboración, lograr diferentes resultados e implementar la actividad con diferentes dinámicas y enfoques, desde la prevención, la reacción o consolidación.

2.2. Sobre la contribución de una entidad de fiscalización a la mejora de la competitividad o a la mejora continua en favor del ciudadano y ciudadana o del administrado

Es importante entender hoy en día cuál es la finalidad la potestad fiscalizadora, porque así se podrá entender su contribución hacia la competitividad o la mejora continua en favor del ciudadano y ciudadana o del administrado.

La finalidad es la prevención, la corrección y la orientación. Así lo señala la *Guía práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización* cuando señala:

Sin perjuicio de expresarse a través de actuaciones materiales o técnicas (supervisión, inspección, control, vigilancia y otras modalidades similares), debe cumplir una finalidad preventiva orientada al cumplimiento normativo, una finalidad correctiva orientada al restablecimiento de la legalidad alterada, a fin de garantizar la protección de los bienes jurídicos (seguridad, salud, medio ambiente, cultura, servicios públicos y derechos económicos y sociales diversos), así como el propio interés público; así como una finalidad de orientación a los administrados. (Minjus, 2017: 6)

Este nuevo entendimiento de la potestad fiscalizadora lo aleja de ser punitiva cuando la guía

mencionada señala:

La potestad de fiscalización, en cambio, no tiene una finalidad punitiva, aun cuando tenga su origen en la constatación de una transgresión al ordenamiento jurídico. Si bien en este caso la fiscalización sirve de instrumento para la detección de la conducta ilícita, preparando el camino para el ulterior ejercicio de la potestad sancionadora, su rol no se agota ahí. (Minjus, 2017: 54)

Es importante entender que, al ingresar la potestad fiscalizadora al campo de la gestión pública moderna, genera servicios con características preventivas, correctivas y orientadoras que contribuyen al desarrollo de actividades y de conductas. Por lo tanto, su aporte puede estar vinculado a algunos factores de productividad y, como consecuencia, a la competitividad o a la mejora de condiciones en favor del ciudadano y ciudadana o administrado.

Para entender esta relación, es importante identificar qué se entiende como «competitividad» asociada a la gestión pública de un Estado. Para ello, el Centro de Competitividad Mundial (IMD) indica:

[H]oy, la definición de ‘competitividad’ ha comenzado a cambiar, y algunos la han vuelto a etiquetar como ‘capitalismo inclusivo’ o ‘prosperidad inclusiva’. Para nosotros, esto no es nuevo. El futuro del capitalismo requiere que los gobiernos se den cuenta de que el verdadero objetivo de la política económica es la competitividad: la capacidad de las economías para generar prosperidad para las personas a través de una economía productiva (IMD, 2020).

Esta definición se alinea a lo que señala la Política Nacional de Competitividad y Productividad que establece como objetivo «generación de bienestar para todos los peruanos sobre la base de un crecimiento económico sostenible con enfoque territorial» (MEF, 2018: 7); y se entien-

de al «aumento de la competitividad y productividad, a fin de mejorar el desempeño y eficiencia de nuestros mercados para generar bienestar para todos los ciudadanos» (MEF, 2019: 4)..

Si podríamos concluir que, mediante servicios preventivos, correctivos u orientadores que nacen de la potestad fiscalizadora se puede contribuir a generar el desempeño y eficiencia de un mercado a través del cumplimiento normativo, lo que nos lleva a generar bienestar a los ciudadanos.

Nótese que el Plan de la Política mencionado, aprobado por Decreto Supremo 237-2019-EF (MEF, 2019: 5, 46, 50, 51) incluye a la entidad objeto de estudio de la tesis (Osinfor) para desarrollar acciones orientadas a impulsar al gobierno para avanzar en lograr los objetivos prioritarios para que el país aumente y sostenga su productividad y competitividad; así como la inclusión de otras entidades¹⁵.

Por lo tanto, las entidades o niveles de gobierno no consideradas en la estrategia de productividad y competitividad diseñado por el Estado a través de su política y plan específico, podrían considerarse que, en caso de tener potestad fiscalizadora y aplicando su fin, se les debe considerar que puedan aportar a un fin distinto que es «contribuir a la mejora continua en favor del ciudadano y ciudadana o del administrado». Ello permite que los servicios de la potestad sancionadora puedan mejorar siempre el cumplimiento normativo de parte de las personas sin necesidad de recurrir a la

sanción, lo que fortalece también las acciones de las entidades para generar bienestar en el país no necesariamente vinculado al aumento de la capacidad económica.

2.3. Sobre la propuesta de nuevos enfoques para la FiAd

La identificación y aplicación de diferentes enfoques son parte de la innovación. Los enfoques por considerar surgen del nuevo marco de gestión donde se identifica el asunto a tratar o el problema público a solucionar. Existen los enfoques pilares y los transversales que se aplican según el problema o asunto sobre el que se quiere actuar.

Los enfoques pilares son tres y son comunes a toda actividad o servicio de fiscalización, indistintamente de la entidad que la realice y la competencia y funciones que tenga. Estos son los enfoques de prevención, de reacción y de consolidación. Son indispensables.

El enfoque preventivo es aquel que dirige la atención e interés a identificar señales o indicios de eventos no deseados y disponer o preparar medios contra posibles contingencias a futuro. Se ejecuta mediante actividades para persuadir, orientar, educar o sensibilizar. Se sustenta en un buen conocimiento del contexto, de la dinámica económica, social, cultural y/o ambiental del territorio y aplicación de la gestión de prevención del riesgo o del riesgo.

15 Dentro de las que se encuentran otras entidades con funciones fiscalizadoras, como el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu), el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa), la Superintendencia de Banca y Seguro (SBS), el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (Sanipes), el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur), el Ministerio de la Producción (Produce), la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa), el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Pronabec), la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (Dicapi), los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

El enfoque reactivo es aquel que dirige la atención e interés a realizar actividades según sus funciones y competencias de fiscalización cuando se ha producido el daño o es inminente que se produzca una infracción. Incluye la posibilidad de activar las medidas que restrinjan derechos como las de suspensión, provisorias o cautelares, y, posteriormente, la potestad sancionadora en una siguiente etapa de procedimiento sancionador. Se sustenta en un buen conocimiento del contexto, de la dinámica económica, social, cultural y/o ambiental del territorio y aplicación de la gestión del conflicto.

El enfoque de consolidación es aquel que comprende la realización de actividades posteriores a la intervención, sea preventiva o reactiva, para otorgar estabilidad y continuidad del impacto buscado y conseguir que el riesgo o daño no se vuelva a producir o no se den las condiciones para una nueva contingencia. Se sustenta en un buen seguimiento y evaluación de los resultados e impactos obtenidos por la intervención y la aplicación de la gestión de la mejora continua.

Luego, se identifican todos los enfoques transversales que se aplican de forma complementaria a los enfoques pilares y aportan un contenido que debe ser considerado en las prácticas y estrategias a emplear para cada asunto o problema a solucionar. Se aplican sin ser excluyentes entre sí y se pueden complementar entre ellos, en simultáneo, de forma sucesiva o en tiempos diferentes y continuos, según el contexto y objetivo que se busca.

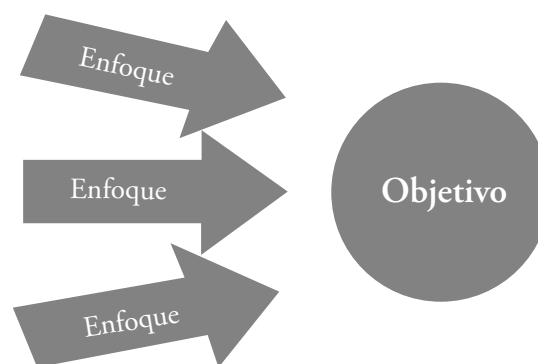
Los enfoques transversales pueden identificar el marco de gestión, principalmente de las políticas públicas y fuentes de derechos vinculados a la misión, competencias y funciones de la entidad fiscalizadora, así como a los derechos humanos vinculados. En la tesis se identifican los enfoques transversales que se relacionan con la entidad objeto de estudio.

Puede aplicarse un único enfoque transversal, varios o todos según el contexto, objetivo, recursos, estrategia, práctica y/o actividad que se quiere desarrollar o servicio que se quiere entregar. Se aplican por niveles de manera secuencial hasta en tres órdenes. El primer orden ha sido agrupado para determinar los alcances iniciales de la práctica, los de segundo orden se agrupan en función del efecto que se quiere lograr con la práctica y los de tercer orden orientan a la práctica para ser aplicada de manera individual o conjunta y según las características o condiciones de a quién se le aplica.

En la Figura 2 se muestra la propuesta y metodología de aplicación de los enfoques pilares y transversales.

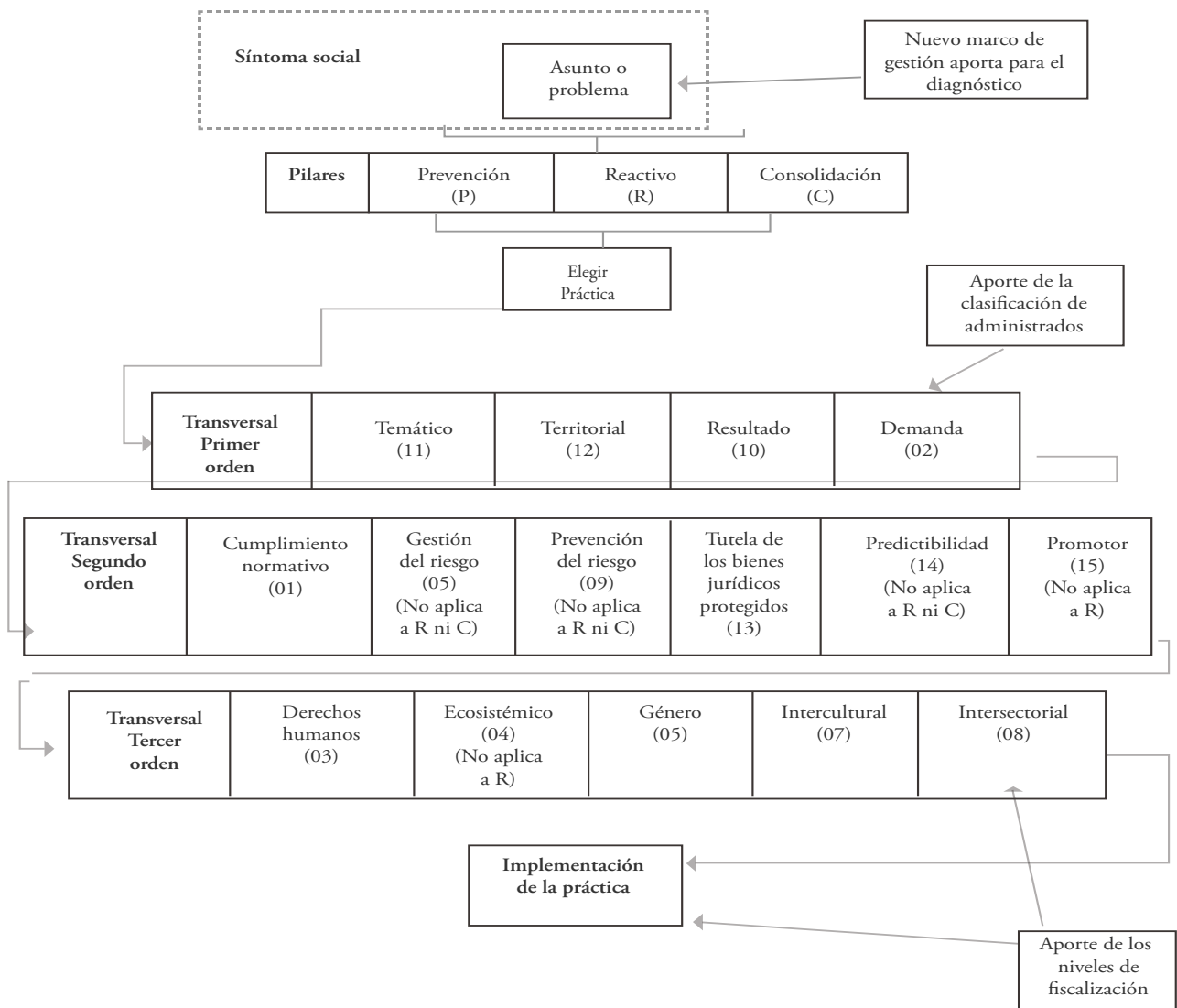
La definición de cada enfoque se puede encontrar en la tesis, y en caso, una institución o sector requiere incorporar un nuevo enfoque o reemplazar los propuestos, lo podría hacer dentro de esta metodología, pues la finalidad es tener todo el panorama previo desde donde se propondrá actividad o servicio, así como la oportuna resolución del problema o amenaza. Cuando transitamos a una aplicación de enfoques combinados y diferenciación de administrados, según una clasificación objetiva, nos aproximamos a una nueva forma de gestión. Es decir, la Fiscalización 3.0.

Figura 3. Fiscalización 2.0. Enfoques aislados



Elaboración: Propia

Figura 2. Innovadora propuesta de aplicación conjunta de enfoques



2.4. Sobre la nueva clasificación de los administrados

La política pública de modernización de la gestión pública orienta a que las instituciones puedan adecuarse a las distintas necesidades de la población y a los cambios sociales, políticos y económicos del entorno. Por ello, se debe descartar una planificación y la implementación de actividades o servicios de FiAd en la creencia que existe un solo perfil de administrado, o la existencia de diversos perfiles que

tengan los mismos problemas o intereses o las mismas necesidades o expectativas.

Considerando como referencia el modelo de contribuyente de Australia, se propone para la FiAd una innovadora clasificación de administrados que se muestra en la Tabla 3 (página 26).

La innovación planteada no solo está en proponer una clasificación de administrados, sino en la aplicación conjunta con la malla de enfoques pilares y transversales, tal como se muestra en la Tabla 4 (página 27).

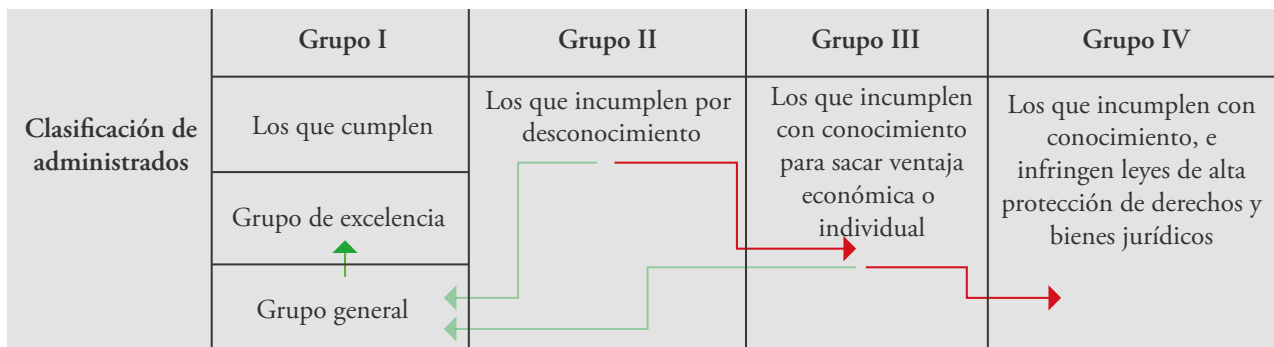
Esta clasificación permite desarrollar diferentes estrategias y servicios para las dinámicas de cambio o permanencia entre los grupos. A continuación, se muestra una visión dinámica de la clasificación de administrados, en que las líneas de color verde muestran el tránsito hacia el cumplimiento, y las líneas rojas muestran el tránsito a lo opuesto Figura 4.

La clasificación de administrados, aplicada con los enfoques, nos aproxima nuevamente a la propuesta innovadora de la FiAd para desarrollar servicios y nuevas estrategias orientadas al ciudadano y ciudadana, o, desde la perspectiva del gobierno al administrado en función de los

intereses, necesidades y expectativas de estos y del conjunto social, lo cual permite implementar actividades que tengan por finalidad orientar, prevenir, acompañar, corregir, recomendar, advertir e, incluso, reconocer, premiar y generar incentivos, hechos que solo son viables con un nuevo paradigma: la competitividad o mejora continua en favor de los ciudadanos y ciudadanas.

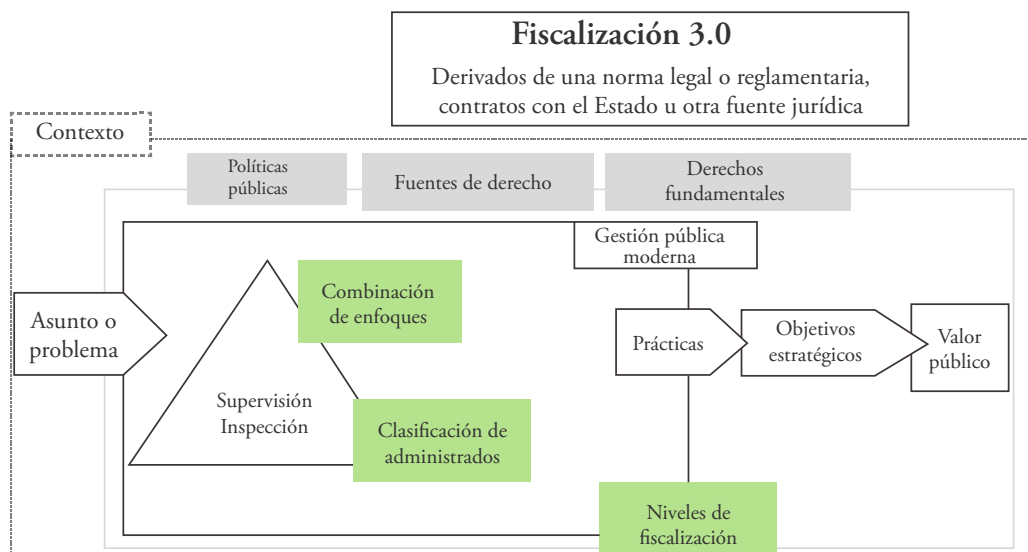
Luego de integrar la propuesta del nuevo marco de gestión, de los enfoques combinados y la clasificación de administrados, se avanza hacia un modelo de gestión superior a la fiscalización 1.0 y 2.0. El modelo se denomina Fiscalización 3.0. A continuación, se muestra en la Figura 5.

Figura 4. Dinámica por la aplicación de propuesta innovadora de la FiAd



Elaboración: Propia

Figura 5. Fiscalización 3.0



Elaboración: Autores de tesis. Fuente: Propia.

Tabla 3. Innovadora clasificación de administrados

	Grupo I	Grupo II	Grupo III	Grupo IV
Necesidades o intereses	Los que cumplen	Los que incumplen por desconocimiento	Los que incumplen con conocimiento para sacar ventaja económica o individual	Los que incumplen con conocimiento e infringen leyes de alta protección de derechos y bienes jurídicos
Definición	Aquellos que cumplen la norma por propia iniciativa, a fin de obtener un reconocimiento social, sacar una ventaja comparativa o competitiva o por un interés particular.	Aquellos que incumplen por no conocer la norma, debido a problemas en la difusión y explicación del alcance; confusión por el lenguaje técnico o barreras culturales (idioma, lengua o cosmovisiones). Luego, al conocer los alcances y consecuencias de la norma, optan por cumplir o incumplir con conocimiento.	Aquellos que conocen la norma y toman la decisión de incumplir, asumen que el incumplimiento los beneficia o les permite obtener una ventaja.	Aquellos que vulneran los derechos fundamentales, incluido derechos de tercera y cuarta generación.
Teoría que sustenta	<i>Enforcement</i>	Actividad administrativa de fiscalización	Actividad administrativa de fiscalización	Punitiva del Derecho penal y protección de derechos humanos
Efecto deseado de la FiAd	Se busca que el grupo permanezca y se consolide en esta categoría. Se puede generar un subgrupo de excelencia, quienes recibirán mayores beneficios	Se busca que con la información brindada y con evidencia, pasen al grupo I.	Se busca que con la información brindada y con evidencia o con la aplicación y apoyo de la potestad sancionadora, opten por cumplir y se integren al grupo I.	Al ser detectados se procede a activar el derecho penal para protección de bienes jurídicos más relevantes. La FiAd coadyuva a las agencias persecutoras del delito con pruebas, informes y conocimientos técnicos.
Efecto generado por la no aplicación de una correcta estrategia de la FiAd	Asumen que están en desventaja competitiva ante los que no cumplen; dejan de cumplir las normas y perciben la ausencia de la autoridad como apoyo al ejercicio de sus derechos y reconocimiento del cumplimiento de sus deberes. Riesgo: abandono del espacio para formar parte del Grupo III o se retiren de manera permanente hacia otras actividades.	Asumen que su comportamiento es normal y lo aceptan como una regla general. Su tendencia será la resistencia al cambio y al cumplimiento de la normativa, por lo que podrían optar por integrarse al Grupo III para sacar ventaja económica o personal.	Se consolidan como los que sacan ventaja competitiva frente a los demás, ante la ausencia de una actividad administrativa de fiscalización eficiente, eficaz, oportuna y/o ética. Se fortalece la informalidad y se normaliza el incumplimiento. Se crean condiciones para que pasen a formar parte del Grupo IV o nunca vean como opción el Grupo I.	Ingresa porque encuentran que obtienen más beneficios que al asumir el riesgo. Se refuerzan con otras conductas ilícitas orientadas a la asociación para cometer delitos o actos de corrupción, donde la transgresión constante o permanente de la norma es la regla general.

Elaboración: Propia

Tabla 4. Innovación de aplicación conjunta entre la malla de enfoques y clasificación de administrados

Tipo de administrado	Grupo I, Grupo II	Grupo III, Grupo IV	Grupo I
Enfoque pilar	Preventivo	Reactivo	Consolidación
Enfoques transversales coincidentes con la naturaleza de los enfoques pilares	Todos	1, 2, 3, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13 y 14	1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13 y 15

Elaboración: Propia

2.4. Sobre la propuesta de nuevos niveles para ejecución de la FiAd

Hasta aquí hemos identificado hasta tres niveles de la fiscalización. En la fiscalización 1.0 y 2.0 existe la predominancia de una gestión legal del servicio, lo que cambia con la Fiscalización 3.0, en que comienza a predominar el marco de implementación de la gestión pública moderna, por lo que introducir nuevos niveles a la FiAd nos permiten incrementar el valor de la actividad o servicios que planifica, desarrolla, implementa y entrega la institución; para incorporar nuevos estándares que mejorarán los resultados e impactos deseados.

Un siguiente nivel que se debe considerar introducir es aquel que nos brinda el desarrollo del gobierno digital y de las tecnologías. Aplicar los nuevos conceptos basados en creatividad, innovación, mejora continua de los procesos y metodologías ágiles, así como el uso de herramientas que amplifican las actividades, mejoran la oportunidad en que estas se realizan, así como el procesamiento y gestión de datos, información y análisis, fortalece la gestión moderna de la FiAd.

Lo digital tiene por finalidad establecer una nueva y diferente relación entre gobierno y los ciudadanos, así como la cooperación entre entidades, sean públicas o privadas, en beneficio

de ambos y de todos, para objetivos comunes. Esto se puede identificar como una mejora de la FiAd y nos lleva al nivel de la Fiscalización 3.1 tal como se muestra en la Figura 6.

Existe un nuevo nivel con la incorporación de la gobernanza y de medidas que fortalezcan la articulación entre entidades públicas, entre sus niveles de gobierno, entre estas y entidades privadas, así como la participación y colaboración de ciudadanos de un mismo Estado, buscando mejorar la implementación de los espacios de coordinación y cooperación existentes en el país.

Lo mencionado es sumamente relevante, porque, para resolver un problema o atender un asunto público complejo desde la FiAd, no solo lo podrá hacer una sola institución, sino que podrá ser abordado por un conjunto de instituciones con competencias y funciones diferenciadas, pero complementarias. Ello permite la aplicación progresiva de una gestión de gobierno multinivel en los diferentes niveles existentes para que, formando parte de un mismo Estado, desarrollen, en conjunto, relaciones de coordinación y complementación de manera flexible, en distintas formas, sentidos e intercambios y apoyos aun cuando existan múltiples competencias especiales, espaciales, horizontales y verticales.

Aquí podemos identificar a un nuevo nivel de FiAd, denominado Fiscalización 4.0, que se muestra en la Figura 7.

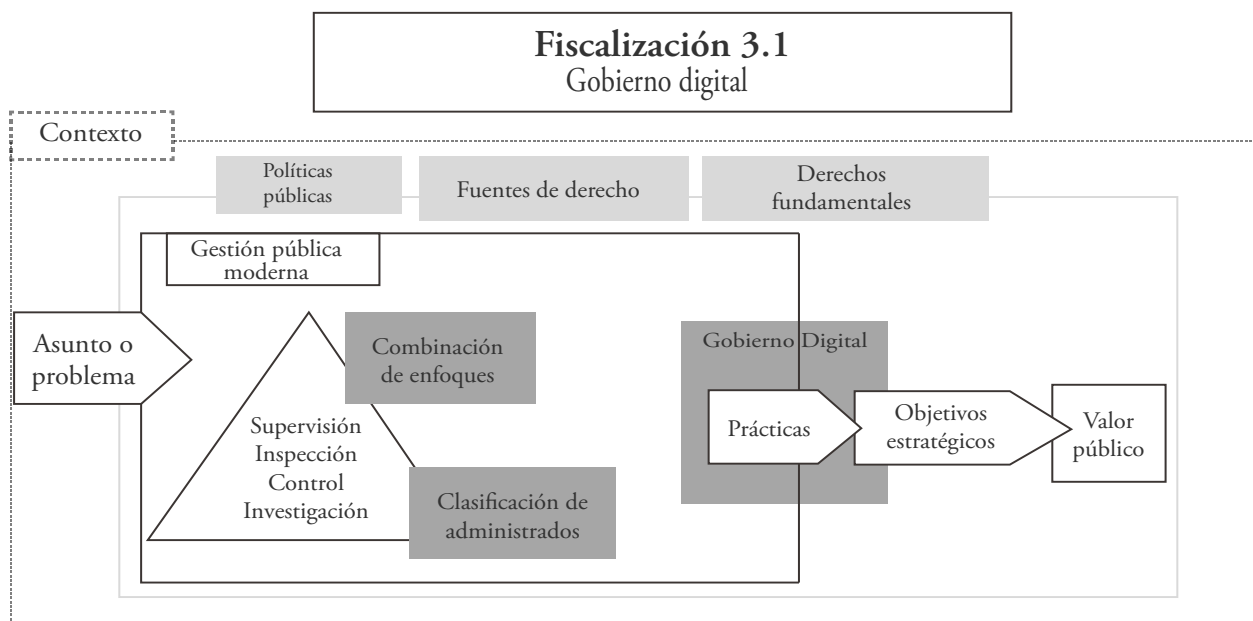
Pero hoy en día y a futuro, debemos reconocer la existencia de asuntos y problemas globales. Es decir, los que involucran a toda una región de distintos Estados, de un continente o del planeta, y, frente a esto, también es importante que la FiAd tome en consideración esta situación.

Es importante el desarrollo de un trabajo colaborativo, en gobernanza y articulado con otros Estados, ciudadanos de otros Estados y/o instituciones públicas o privadas específicas de roles y competencias afines, y también el alineamiento de políticas y acuerdos internacionales con políticas y normas nacionales que impactan en los enfoques, en la clasificación y en la forma de relacionarse a diversos

niveles en un Estado, así como dentro de las instituciones. Todo para resultados e impactos de valor comunes en beneficio de individuos y comunidades de diversos estados o globales, sean presentes o futuras. A lo mencionado se le denomina Fiscalización 5.0 (Figura 8).

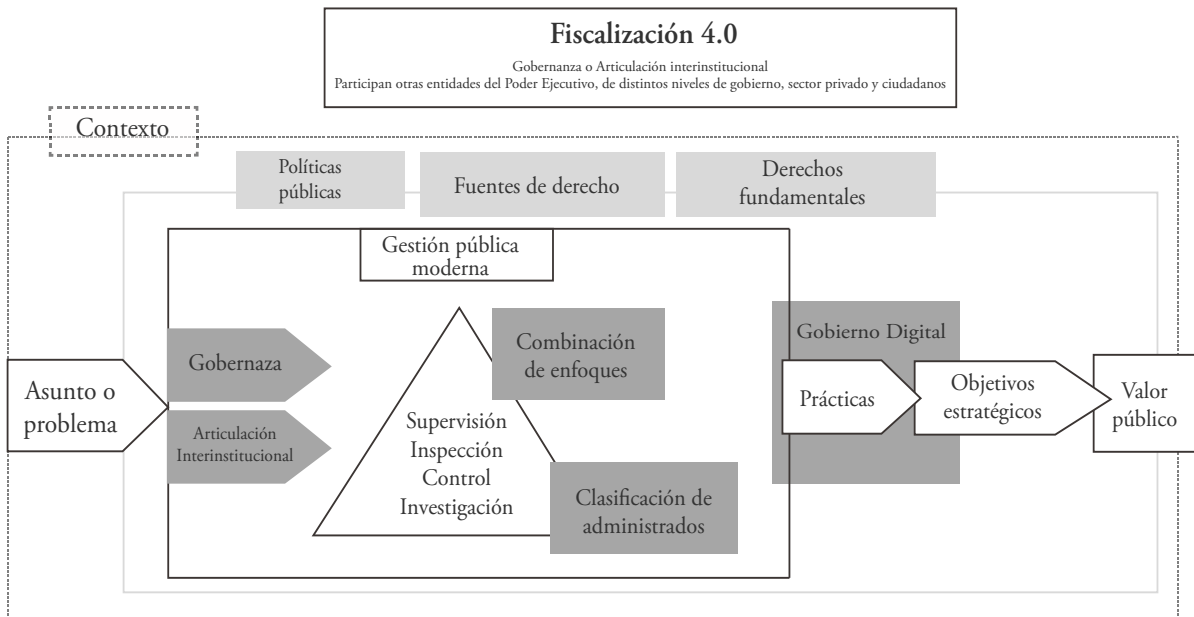
Proponer la implementación de la FiAd en distintos niveles con una nuevas y diferentes orientaciones es, también, una innovación que debemos tenerla presente para actuar en un contexto cambiante, impredecible, muchas veces inesperado e, incluso, de un momento a otro, en caos. Por eso, es importante que los gestores de la FiAd tengan presente hasta cinco niveles y, elegir entre ellas, la que fortalezca o las que fortalezcan la gestión de la FiAd en la institución, en la Figura 9 se resume la propuesta.

Figura 6. Fiscalización 3.1



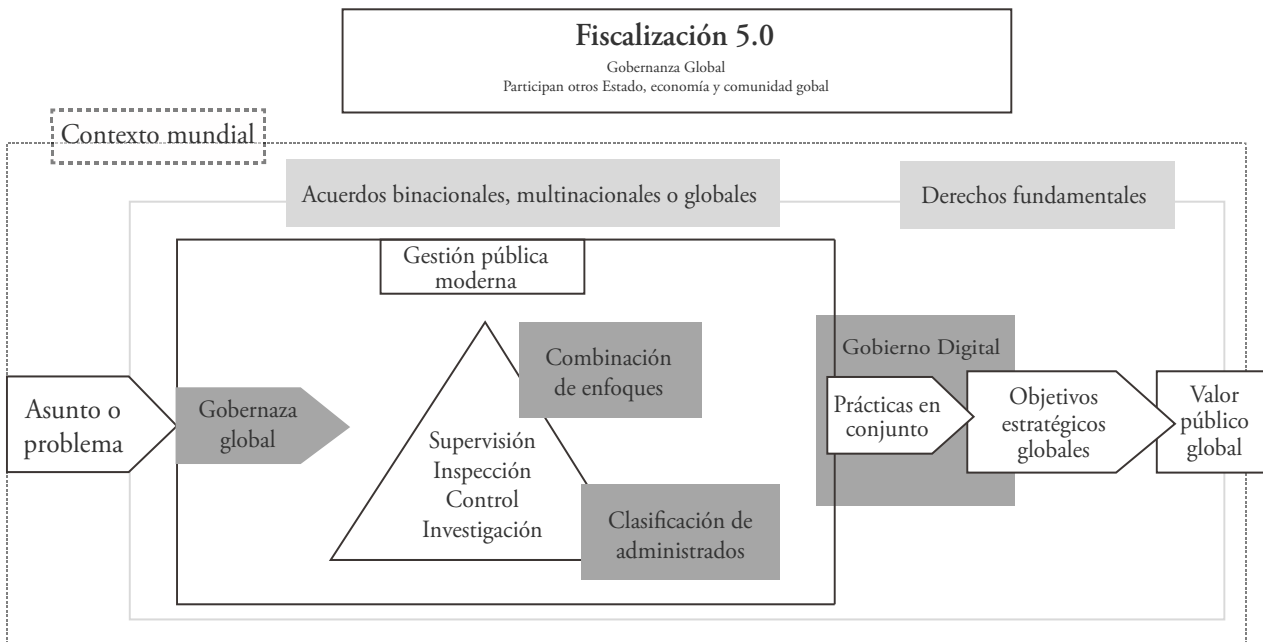
Elaboración: Propia

Figura 7. Fiscalización 4.0



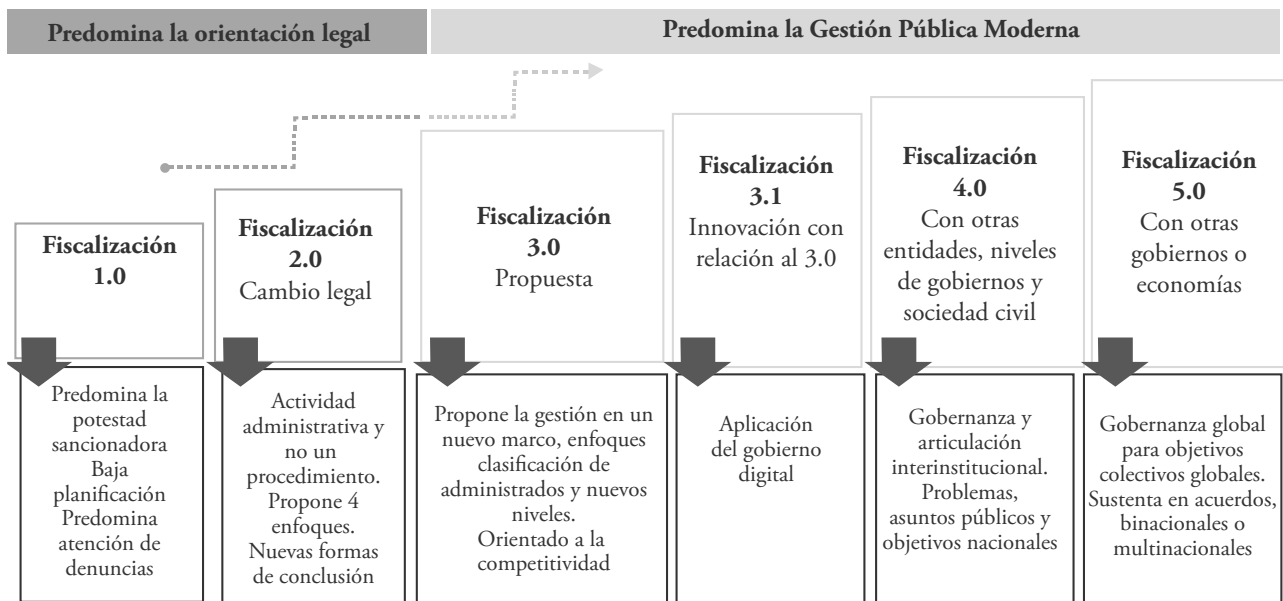
Elaboración: propia

Figura 8. Fiscalización 5.0



Elaboración: Autores de tesis.

Figura 9. Niveles de fiscalización



2.5. Innovación en el modelo de gestión de la FiAd

La aplicación de los niveles de fiscalización 3.0 y 3.1, con la aplicación conjunta de enfoques y diferenciación de administrados, contribuye al desarrollo de las condiciones para mejorar la competitividad o mejora continua con la prestación de servicios diferencias en su ejecución e impacto.

Con la Fiscalización 4.0, además, puede aportar a mejorar los resultados en los espacios de coordinación para coadyuvar a lograr objetivos de Estado o multisectoriales o multiniveles de manera coordinada y cooperativa; y con la Fiscalización 5.0, se aporta a lograr objetivos comunes globales o internacionales.

Los niveles de fiscalización 4.0 y 5.0 ayudan a superar los límites funcionales o de competencia de cada entidad, para que contribuya en mayor grado a la competitividad o mejora continua junto con otras entidades, niveles de gobierno, Estados, economías y sociedad civil según la articulación

interinstitucional y la gobernanza. Estos niveles también permiten que las iniciativas de instituciones públicas y sociedad civil puedan ser desarrolladas de forma colaborativa para conseguir un objetivo común y fortalecer el involucramiento, mitigar amenazas y aprovechar oportunidades.

Por lo expuesto, se debe considerar un nuevo modelo de gestión de la FiAd, que se grafica a continuación, en que se podrá identificar (en negrita) todo lo innovador de la Figura 10.

2.6. Impactos del nuevo modelo de gestión de la FiAd

La implementación de la propuesta del nuevo modelo y su orientación para contribuir a mejorar la competitividad o la mejora continua es un reto para las instituciones encargadas de realizar la FiAd en actividades de control, supervisión, inspección e investigación. El modelo significa un avance hacia la modernización orientada a la generación de mayor público, entendida en la mejora de la institución tanto en su desempeño como en el resultado e impacto en favor del ciudadano, ciudadana y sociedad en general.

La propuesta no solo busca un cambio de paradigma. La adopción de un innovador marco de gestión involucra no menos de cuatro ejes (contexto, políticas públicas, fuentes de derecho y derechos humanos), múltiples enfoques, nueva clasificación de administrados y el desarrollo de actividades a diferentes niveles de gestión.

Esta propuesta significará un cambio o mejora en la misión, visión, estrategias, planes, procesos, planificación presupuestal, servicios y productos finales, herramientas o sistemas digitales, desarrollo de nuevos valores del personal, una buena gestión del conocimiento, gestión de datos, información, evidencias y sus herramientas analíticas, desarrollo de nuevas habilidades y metodologías ágiles en el personal directivo, fiscalizadores y personal de apoyo administrativo. Asimismo, cambio en la cultura organizacional y en los indicadores de gestión y desarrollo humano. También en promover, en los espacios de colaboración, cambios positivos en instituciones y en la sociedad civil con el que desarrolla planes conjuntos y actividades (servicios) complementarias, entre otros.

Lo detallado es un tránsito que deben realizar las instituciones, o áreas de ellas, que realizan cualquiera de las cuatro actividades de fiscalización (control, supervisión, inspección e investigación).

El nuevo marco legal dispuesto por el Decreto Legislativo 1272, que se incorpora a la LPAG, es importante, pero para su implementación se debe abandonar el paradigma anterior y la forma de gestionar la actividad desde la perspectiva únicamente legal.

Hoy, la FiAd nos invita a que la gestionemos modernamente, a realizar un trabajo con nuevas disciplinas y con nuevos conceptos, técni-

cas y herramientas, de manera holística y en gobernanza, porque la búsqueda del cumplimiento normativo, de prevenir y gestionar riesgos, y de tutelar bienes jurídicos protegidos, requiere de un esfuerzo, conocimientos y habilidades más amplias como para seguir creyendo que la FiAd es parte o solo se orienta por la potestad sancionadora.

Los servicios de la FiAd pueden hoy concluir en brindar orientación, reconocimiento, advertir, recomendar mejoras o correcciones, aun cuando no exista el incumplimiento de una norma, la aparición de un riesgo o la afectación de un bien jurídico. Ello demuestra el potencial de la potestad fiscalizadora, sin que esto signifique que ha perdido su importancia para activar la potestad sancionadora. Es más, el rediseño de la FiAd permitirá un cambio en la orientación de la inversión de los gobiernos, en que estos sean dirigidos y percibidos directamente por los ciudadanos y ciudadanas; y no a través de un procedimiento legal, lo que puede generar con el tiempo la disminución de casos que sean derivados a un procedimiento sancionador, en que la creación de implementación de buenas estrategias de la FiAd permitirán brindar servicios oportunos de asistencia, conocimiento y orientación para el cumplimiento de normas, manejo de riesgos y tutela de bienes jurídicos.

La FiAd, sin dejar de lado el campo jurídico como marco habilitante, se ubica ahora más en el campo de la gestión pública para resolver de manera adecuada, oportuna, eficiente, eficaz, transparente y con integridad los diversos asuntos o problemas públicos que se le presenten vinculados al control, supervisión, inspección o investigación, y no limitarse a la aplicación de una norma que regule infracciones o a través de un procedimiento. Es una invitación a quienes están a cargo de la FiAd de aplicar la

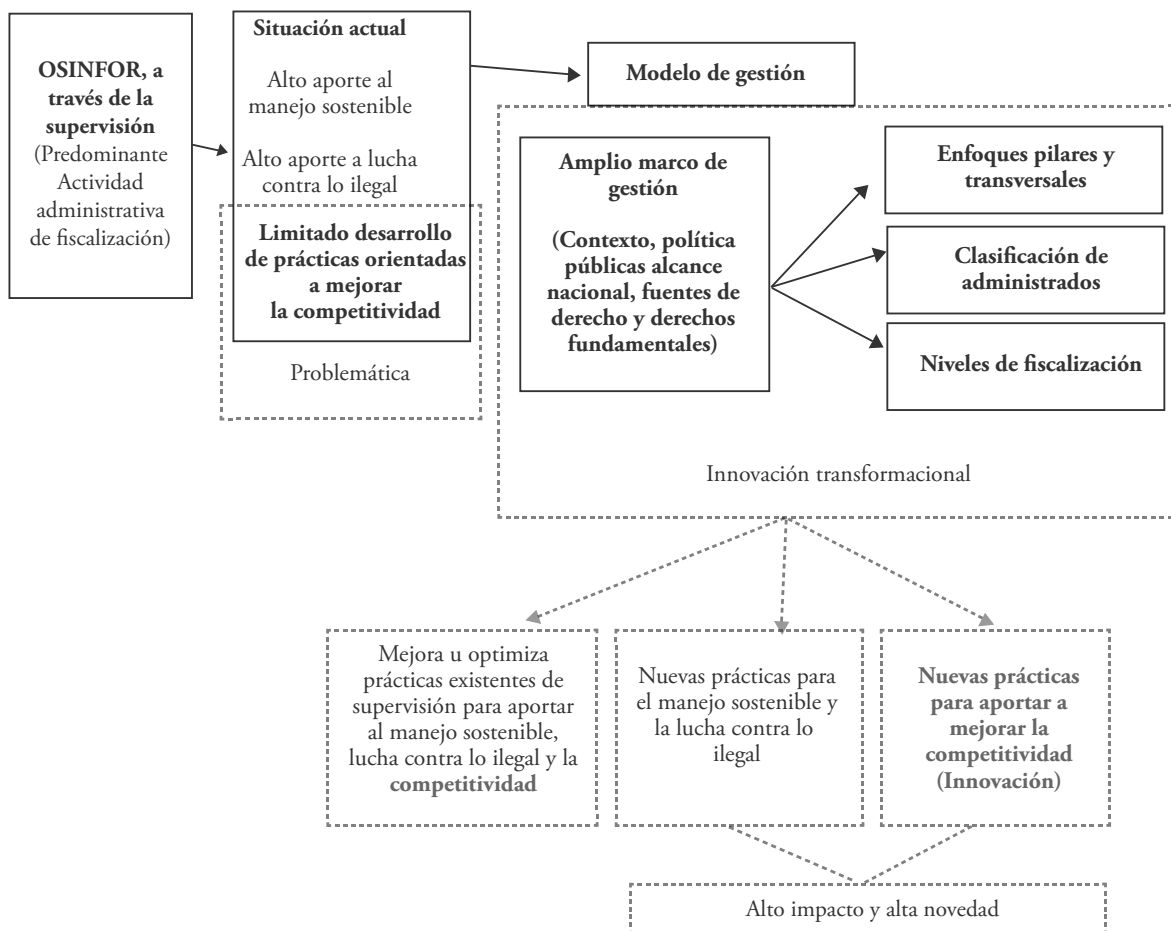
gestión moderna en equilibrio con lo jurídico y el conocimiento técnico y especializado que se requiere según la actividad, conducta o situación que sea objeto de la fiscalización.

Por último, se puede afirmar que hoy las instituciones que realizan la FiAd pueden prestar nuevos servicios a la población o administrados que impactarán en una mejor convivencia, orden, cambio de conducta personal y cívica, desarrollo y ejercicio de derechos y deberes; y su aporte podría ser cuantificado, monitoreado y mejorado.

3. CONCLUSIONES

1. A través de una fiscalización orientativa: Si se identifica una actividad o conducta de riesgo, la institución puede recurrir a esta forma de fiscalizar para identificar riesgos emitir alertas y generar un cambio de conducta, no solo orientado al cumplimiento normativo sino a un mayor involucramiento del ciudadano y ciudadana en participar en las soluciones a los problemas individuales y públicos.

Figura 10. Modelo de gestión



Elaboración: Propia

2. A través de una fiscalización promotora: El reconocimiento o certificación de cumplimiento que entregue una autoridad a un privado, en determinados sectores y actividades económicas, puede generar el incremento de un valor reputacional, lo que puede representar una mejora en disminuir el riesgo del mercado o aumentar su valor frente a la competencia, o su aporte frente a otros ciudadanos o sociedad en general. El valor reputacional brinda no solo un reconocimiento social sino también tiene un valor económico que determinadas personas o empresas podrían capitalizar; y donde el gobierno, de manera indirecta, genera incentivos no financieros que contribuye a un desarrollo económico, social, ambiental o cultural.
3. A través de una fiscalización de preventiva o correctiva: Quien ejerce la fiscalización puede generar también servicios de acompañamiento a personas o empresas que tienen brechas de conocimiento técnico o especializado, de entendimiento por diferencia de lenguas o idiomas; costos de oportunidad en la búsqueda de información o criterios ya establecidos por la autoridad para una adecuada convivencia,

orden o conductas deseadas; entre otras situaciones similares.

En el escenario antes detallado, se pueden proponer mejoras, orientaciones, correcciones y advertencias, incluso antes de que una normativa entre en vigencia, se presente un riesgo que se está evidenciando en otros espacios territoriales o del que se tiene conocimiento por data histórica. Es decir, es necesario proteger un bien jurídico que por hechos actuales muestran tendencias que lo puedan afectar en un futuro próximo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Centro de Competitividad Mundial (2020). «El capitalismo necesita un reinicio. Así es como podemos hacerlo más inclusivo». <https://shorturl.at/hlvzA>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2018). «Política nacional de competitividad y productividad». <https://bit.ly/3BaueZd>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2019). «Política nacional de competitividad y productividad». <https://bit.ly/3LObgMP>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017). *Guía práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización*. <https://bit.ly/41j5JUf>

SOBRE LOS AUTORES

Álvaro José Anicama González

Abogado y conciliador. Con estudios de Maestría en Gestión Pública, Posgrado Internacional de Mediación y Conciliación, Programa de Alta Gerencia Pública. Con especialización en Derecho Administrativo y Procedimiento Administrativo Sancionador. Con 22 años de experiencia profesional en el sector público y privado, 8 años de experiencia en gerencia en el sector privado y 8 años de experiencia en cargos de alta dirección en la gestión pública. Con experiencia laboral como asesor, coordinador, gerente y director en instituciones públicas como el Banco de la Nación, la Municipalidad Metropolitana de Lima, la Municipalidad del Rímac, la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (Sutran), el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), el Ministerio de Educación (Minedu) y el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor).

Gloria Cristina Panduro Martínez

Arquitecto proyectista por la Universidad Alas Peruanas con 8 años de experiencia. Magíster en Gestión Pública con especialidad en Gestión de Asociaciones Público Privadas en la Universidad ESAN. Verificadora inscrita en el Índice de Verificadores de Predios de la SUNARP. Especialidad en elaboración y asesoramiento de expedientes técnicos, así como diseño y estudio de factibilidad de proyectos arquitectónicos, gestión municipal de proyectos, regularizaciones, conformidades de obra y declaratoria de fábrica, y certificaciones de Indeci. Experiencia en elaboración de Proyectos de Seguridad.

Francisco Mauricio Revilla Loaiza

Abogado por la Universidad Católica de Santa María con 18 años de experiencia. Magíster en Gestión Pública en la Universidad ESAN. Ponente a nivel nacional e internacional, en materia de recursos naturales con énfasis en recursos hídricos. Es docente universitario en la Universidad Científica del Sur y la Universidad Privada del Norte. Ha sido presidente y vocal del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas de la Autoridad Nacional del Agua.

Silvia Elena Sotelo Ramírez

Médico Cirujano por la Universidad Nacional Federico Villarreal con 21 años de experiencia. Especialista en Radiología por la Universidad Peruana Cayetano Heredia, magíster en Gerencia de Servicios de Salud en la Universidad ESAN y magíster en Gestión Pública en la Universidad ESAN. Auditor médico. Miembro del staff de la Unidad de Neurorradiología de CEREMA (Centro de Resonancia Magnética) y docente para el programa de neurorradiología del Residentado médico en Radiología de la Universidad Peruana Cayetano Heredia.

