

LA PRESCRIPCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Comentario al artículo 252 del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

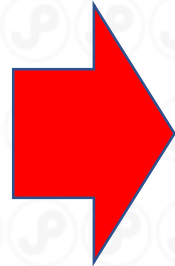
Docente: José María Pacori Cari

Maestro en Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín en el Perú – Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo – Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.



Plazo de prescripción

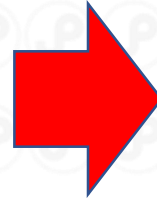
**El artículo
252, numeral
252.1, del
TUO de la Ley
27444 indica**



“La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años”.

¿Facultad?

Se establece que la determinación de la existencia de infracciones administrativas es una facultad de la autoridad administrativa, no se establece que es una obligación debido a la posibilidad de ejercer la prevención al administrado que la realización de la conducta infractora que viene realizando le acarreará una sanción administrativa, esto lo podemos verificar del ejercicio de la actividad administrativa de fiscalización que comprende un enfoque de prevención del riesgo, como se verificará del artículo 239 del TUO de la Ley 27444 que indica.



“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”.

Leyes especiales

- ❑ Se establece que la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales. El plazo de prescripción debe estar previsto en normas con rango de ley (Leyes, Decretos Legislativos, Ordenanzas Municipales, Ordenanzas Regionales), no podría establecerse en normas reglamentarias, salvo que coincida con el plazo previsto en el TUO de la Ley 27444, en cuyo caso se entenderá que existe una aplicación supletoria del TUO de la Ley 27444.
- ❑ Por otro lado, las leyes especiales no podrían establecer plazos superiores de prescripción a los previstos en el TUO de la Ley 27444, esto en aplicación del inciso 2 del artículo II del TUO de la Ley 27444 que indica
- ❑ “Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley”.
- ❑ Asimismo, la leyes especiales si bien no pueden establecer plazos superiores de prescripción a los previstos en el TUO de la Ley 27444 si podrían establecer plazos menores de prescripción, por ser una condición más favorable al administrado.

Retroactividad

- ❑ Por último, el establecimiento de plazos de prescripción favorables al administrado en el tiempo, implicará la aplicación de la retroactividad benigna a favor del administrado por aplicación del segundo párrafo del inciso 5 del artículo 248 del TUO de la Ley 27444 que indica
- ❑ “Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición”.

Autonomía de responsabilidades

El cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción no se perjudica por la prescripción del plazo para determinar la existencia de infracciones administrativas, esto se refiere al principio de autonomía de las responsabilidades que establece que las consecuencias civiles o penales de la responsabilidad de las autoridades administrativas son independientes de las consecuencias administrativas, tal como se establece en el artículo 264 del TUO de la Ley 27444 que indica.



“264.1 Las consecuencias civiles, administrativas o penales de la responsabilidad de las autoridades son independientes y se exigen de acuerdo a lo previsto en su respectiva legislación.
264.2 Los procedimientos para la exigencia de la responsabilidad penal o civil no afectan la potestad de las entidades para instruir y decidir sobre la responsabilidad administrativa, salvo disposición judicial expresa en contrario”.

Computo de plazo en años

- ❑ En caso las leyes especiales no hubieren determinado el plazo de prescripción para determinar la existencia de infracciones administrativas, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años; al ser este plazo en años es contado de fecha a fecha, conforme al artículo 145, numeral 145.3 del TUO de la Ley 27444 que indica
- ❑ “145.3 Cuando el plazo es fijado en meses o años, es contado de fecha a fecha, concluyendo el día igual al del mes o año que inició, completando el número de meses o años fijados para el lapso. Si en el mes de vencimiento no hubiere día igual a aquel en que comenzó el cómputo, es entendido que el plazo expira el primer día hábil del siguiente mes calendario”.

Inicio de cómputo de plazo

El artículo 252, numeral 252.2, primer párrafo, del TUO de la Ley 27444 indica:

“El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes”.

Infracción instantánea

- ❑ La infracción instantánea es la infracción administrativa que se consume en el instante en que se produce el resultado, sin que el resultado determine la creación de una situación antijurídica duradera.
- ❑ Son ejemplos de infracciones instantáneas los siguientes
 - a. Constituye infracción administrativa retirar los afiches de clausura instalados por disposición municipal. El instante de retiro del afiche de clausura consume la infracción.
 - b. Constituye infracción administrativa manipular productos pirotécnicos en locales y/o ambientes cerrados públicos. La manipulación de un producto pirotécnico en un local público por cuanto la realización de la conducta se agota en un solo momento.

Infracción instantánea

Comisión de la
infracción
instantánea
(01-03-2023)



Desde la
comisión de la
infracción
instantánea se
computa el
plazo de
prescripción
(4 años)



Vencimiento
plazo de
prescripción
(01-03-2027)



Acción
prescrita
(a partir del
02-03-2027)

Infracciones instantáneas con efectos permanentes

- ❑ Las infracciones instantáneas con efectos permanente son aquellas cuya conducta destruye o disminuye el bien jurídico tutelado, en forma instantánea, en un solo momento, pero permanecen las consecuencias nocivas del mismo.
- ❑ Son ejemplos de infracciones instantáneas con efectos permanentes
 - a) Constituye infracción administrativa realizar pintas y grafitis en las fachadas públicas o privadas sin autorización municipal o sin autorización del propietario del ser el caso. La realización de las pintas en fachadas pública agota instantáneamente la infracción, si bien sus efectos (permanencia de las pintas) permanecen.
 - b) Constituye infracción administrativa estacionar vehículos en la vía pública afectando el libre tránsito peatonal y/o vehicular. El estacionar el vehículo agota la infracción, afectar el libre tránsito son los efectos que perduran.

Infracciones instantáneas con efectos permanentes

Comisión de la infracción instantánea con efectos permanentes
(01-03-2023)



Duración de los efectos permanentes



Desde la comisión de la infracción instantánea se computa el plazo de prescripción
(4 años)



Vencimiento plazo de prescripción
(01-03-2027)

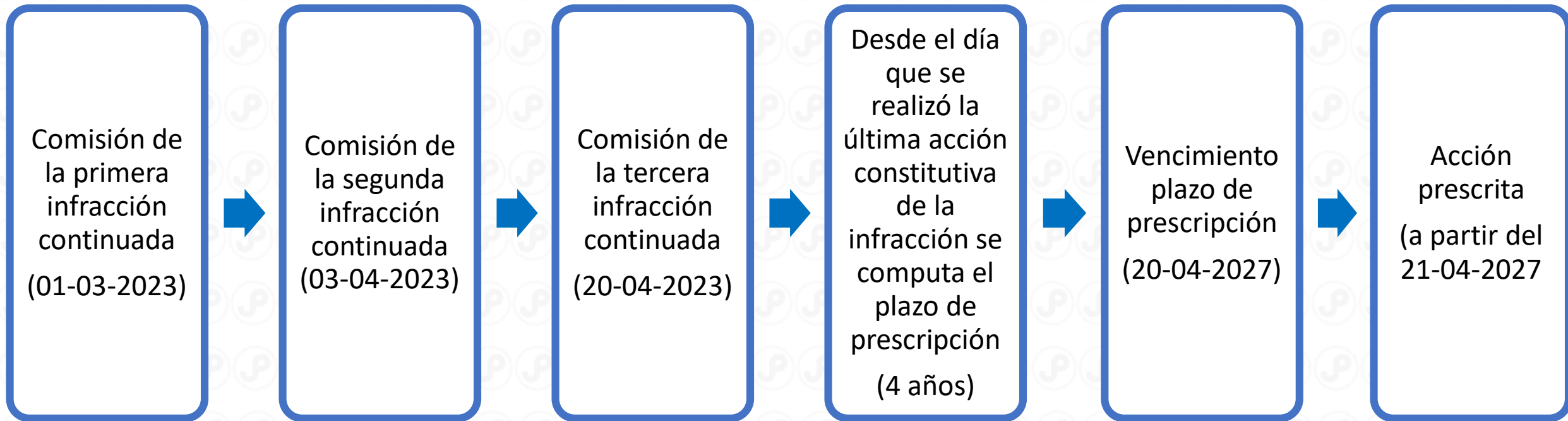


Acción prescrita
(a partir del 02-03-2027)

Infracción continuadas

- ❑ El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas.
- ❑ En la infracción continuada para evitar tener que admitir la concurrencia de varios hechos típicos constitutivos de otras tantas infracciones cuando existe una unidad objetiva y/o subjetiva que permite ver a distintos actos, por sí solos infractores y no producidos en forma de unidad natural de acción, como parte de un proceso continuado unitario.
- ❑ Son ejemplos de infracciones continuadas
 - a. Constituye infracción administrativa no solicitar la presentación del DNI a toda persona que ingresa a las cabinas de internet. Cada vez que ingresa una persona a una cabina de internet el propietario no pide DNI.
 - b. Contribuye infracción administrativa ofrecer o realizar la actividad de parapente en áreas de uso público sin autorización municipal. Cada vez que se realiza la actividad de parapente se come una infracción administrativa.

Infracción continuadas



Infracciones permanentes

- ❑ El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes.
- ❑ Infracción permanente, supone el mantenimiento de una situación antijurídica de cierta duración por la voluntad del autor, dicho mantenimiento sigue realizando el tipo, por lo que la infracción se sigue consumando hasta que se abandona la situación antijurídica.

Son ejemplo de infracciones permanentes

- a. Constituye infracción administrativa tener el terreno sin construir y/o predio en estado de abandono con desmante. Mientras se mantenga en estas condiciones el terreno persiste la comisión de la infracción
- b. Constituye infracción administrativa no exhibir en lugar visible de la obra, la Licencia de Edificación o Demolición, cuaderno de obra y/o planos aprobados. Mientras no se realice esta exhibición la infracción es permanente.

Infracciones permanentes

Inicio de la comisión de la infracción permanente
(01-03-2023)



Término de la comisión de la infracción permanente
(20-04-2023)



Desde el día en que la acción cesó se computa el plazo de prescripción
(4 años)



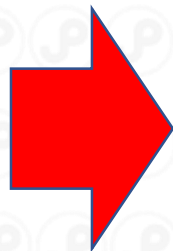
Vencimiento plazo de prescripción
(20-04-2027)



Acción prescrita
(a partir del 21-04-2027)

Suspensión y reanudación

El artículo 252, numeral 252.2, segundo párrafo, del TUO de la Ley 27444 indica



“El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 255, inciso 3. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado”.

Suspensión

- ❑ La suspensión del plazo de prescripción, no implica la pérdida del plazo transcurrido, por lo que este se puede reanudar. En el presente caso, se establece un supuesto de suspensión del plazo de prescripción el que consiste en la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción conforme al artículo 255, inciso 3 del TUO de la Ley 27444 que indica.
- ❑ “Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones”: “3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación”.
- ❑ De esta manera, la notificación de la imputación de cargos es la que suspende el plazo de prescripción, pero, no suspende dicho plazo la emisión de la imputación de cargos; a lo que se suma que la notificación de imputación de cargos debe ser válida para suspender el plazo de prescripción, esto es, que debe de cumplir con los requisitos de ley.

Reanudación

- ❑ Notificada la imputación de cargos, el plazo de prescripción se suspende, siendo que puede reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantiene paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado, lo indicado se deriva de la obligación de las autoridades administrativas de observar el principio de impulso de oficio previsto en el artículo IV, numeral 1.3 del TUO de la Ley 27444 que indica
- ❑ “Principio de impulso de oficio. Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias”.
- ❑ Por lo que esta reanudación del plazo de prescripción no operará en el caso de actuaciones dilatorias por parte del administrado, conforme a lo previsto en el artículo 67, inciso 1 del TUO de la Ley 27444 que indica
- ❑ “Los administrados respecto del procedimiento administrativo, así como quienes participen en él, tienen los siguientes deberes generales: 1. Abstenerse de formular pretensiones o articulaciones ilegales, de declarar hechos contrarios a la verdad o no confirmados como si fueran fehacientes, de solicitar actuaciones meramente dilatorias, o de cualquier otro modo afectar el principio de conducta procedimental”.

Declaración de prescripción

- El artículo 252, numeral 252.3, primer párrafo, del TUO de la Ley 27444 indica
- “La autoridad declara de oficio la prescripción y da por concluido el procedimiento cuando advierta que se ha cumplido el plazo para determinar la existencia de infracciones. Asimismo, los administrados pueden plantear la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos”.
- A diferencia de la prescripción extintiva en el ámbito civil, en el ámbito público la prescripción puede ser declarada de oficio por la autoridad administrativa.
- Por su parte, se indica que los administrados pueden plantear la prescripción en vía de defensa.

Modelo de solicitud de prescripción

- Sumilla: Solicito se declare la prescripción de la acción administrativa
- Señor (indicar la autoridad que conoce del procedimiento administrativo)
- [nombres y apellidos del administrado], identificado con DNI [...], con domicilio real en [...]; a Ud., respetuosamente, digo
 1. En el presente caso, la comisión de la conducta infractora se dio el 03 de marzo de 2018; sin embargo, se me apertura procedimiento administrativo sancionador el 01 de marzo de 2023.
 2. Lo anterior contraviene el artículo 252, numeral 252.1 del TUO de la Ley 27444 que indica **“En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años”**; es así que desde el 03 de marzo de 2018 al 01 de marzo de 2023 ha prescrito la acción administrativa, por cuanto la infracción ha prescrito el 03 de marzo de 2022.
- Dentro de este contexto,
- En vía de defensa, solicito se declare la prescripción de la acción administrativa para iniciar el presente procedimiento administrativo sancionador, disponiéndose la conclusión y archivo del presente expediente.
- Por lo expuesto
- Pido a usted acceder a lo solicitado.
- Lima, 05 de marzo de 2023.

Responsabilidad por la inacción administrativa

- ❑ El artículo 252, numeral 252.3, segundo párrafo, del TUO de la Ley 27444 indica
- ❑ *“En caso se declare la prescripción, la autoridad podrá iniciar las acciones necesarias para determinar las causas y responsabilidades de la inacción administrativa, solo cuando se advierta que se hayan producido situaciones de negligencia”.*
- ❑ La declaración de prescripción, puede implicar la responsabilidad administrativa de los servidores o funcionarios que motivaron la prescripción, las posibles faltas administrativas que se podrían imputar en este caso podría ser:
 - a. No entregar, dentro del término legal, los documentos recibidos a la autoridad que deba decidir u opinar sobre ellos (Cfr. Artículo 261, numeral 261.1, inciso 2 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú).
 - b. Demorar injustificadamente la remisión de datos, actuados o expedientes solicitados para resolver un procedimiento o la producción de un acto procesal sujeto a plazo determinado dentro del procedimiento administrativo (Cfr. Artículo 261, numeral 261.1, inciso 3 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú).
 - c. Dilatar el cumplimiento de mandatos superiores o administrativo o contradecir sus decisiones (Cfr. Artículo 261, numeral 261.1, inciso 7 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú)
 - d. No resolver dentro del plazo establecido para cada procedimiento administrativo de manera negligente o injustificada (Cfr. Artículo 261, numeral 261.1, inciso 11 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú).