

LA PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR PERUANO*

THE PRESCRIPTION OF ADMINISTRATIVE INFRACTIONS IN PERUVIAN PUNITIVE ADMINISTRATIVE LAW

Ricardo Ayvar Ayvar**

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y
de la Protección de la Propiedad Intelectual

Waldo Borda Gianella***

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y
de la Protección de la Propiedad Intelectual

Prescription is a critical legal construct in Peruvian punitive administrative law, since it establishes a limit to the the punitive power of the State, which provides the citizens the legal certainty that they need when engaging with the public administration. Although most administrative procedures are regulated by a general norm, it is also necessary to consider the impact of specific norms on this institution.

The author analyzes this topic by, first, addressing the legal status and typology of prescription to further adopt a stance regarding its legal framework. At last, the author refers to the materiality of its exceptional circumstances: the interruption and suspension of the limitation period.

KEY WORDS: *Prescription; administrative act; Administrative Sanctions Procedure; interruption; suspension.*

La prescripción es una figura jurídica de especial relevancia para el Derecho Administrativo Sancionador debido a que permite limitar el ius puniendi del Estado frente al administrado, quien precisa de seguridad jurídica para desarrollar sus actividades. Aunque la norma general aplicable es la Ley del Procedimiento Administrativo General, también es preciso evaluar la incidencia de las normas específicas respecto de la prescripción.

El autor inicia este análisis definiendo la naturaleza jurídica y tipología de la prescripción para, posteriormente, emitir un juicio crítico respecto de su tratamiento según las normas generales y específicas. Finalmente, expone la aplicabilidad de sus circunstancias especiales: interrupción y suspensión.

PALABRAS CLAVE: *Prescripción; acto administrativo; Derecho Administrativo Sancionador; interrupción; suspensión.*

* Los autores agradecen el apoyo brindado por Dino Samuel Yábar Palacios, estudiante de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos que contribuyó al presente artículo con la realización de la labor de investigación vinculada al análisis de la naturaleza jurídica de la prescripción, cuyos alcances se encuentran incorporados como parte de la sección II.

** Bachiller en Derecho. Funcionario de la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi). Contacto: ricardo.ayvar@puccp.pe.

*** Bachiller en Derecho. Funcionario de la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi. Contacto: waldo.borda@puccp.edu.pe.

El artículo analiza los principales aspectos de la prescripción de las infracciones en el Derecho Administrativo Sancionador peruano. De manera introductoria definiremos la naturaleza jurídica de la prescripción dentro de esta disciplina jurídica y abordaremos la clasificación de las infracciones administrativas, de acuerdo al inicio del cómputo del plazo de prescripción. Tras esto, sentaremos nuestra posición respecto al ámbito de aplicación supletoria de las reglas del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS, y la regulación contenida en leyes especiales, con un especial énfasis en aquellas que imponen condiciones menos favorables. Finalmente, expondremos las características de la interrupción y la suspensión del cómputo del plazo de prescripción de las infracciones en el marco de la LPAG.

La relevancia de los puntos que abordaremos encuentra sustento en tres aspectos. El primero es la divergencia de posturas que han surgido tras las modificaciones aprobadas por Decreto Legislativo 1272: aquella que considera derogadas las disposiciones contenidas en las leyes especiales que imponen condiciones menos favorables, y la que plantea la aplicación supletoria de la LPAG. En segundo lugar, que la jurisprudencia respecto a la tipificación de las infracciones de acuerdo con el cómputo del plazo de prescripción es aún muy escasa. Por último, que la doctrina nacional sobre la interrupción y la suspensión del plazo de prescripción en el Derecho Administrativo Sancionador aún no se ha desarrollado.

I. INTRODUCCIÓN

La prescripción es una figura transversal a varias ramas del Derecho, en cada una de las cuales presenta reglas y características distintas. Pese a esto, su núcleo reside en los efectos que el transcurso del tiempo otorga a las situaciones jurídicas (derechos, obligaciones y potestades). Sus fundamentos son diversos, pero el principal es la seguridad jurídica, pues la prescripción no deja escenarios expuestos a una incierta duración indefinida.

En el Derecho Administrativo Sancionador la prescripción afecta la potestad sancionadora de la Administración Pública, ya sea para investigar e incorporar procedimientos (prescripción de las infracciones) o para ejecutar las sanciones impuestas (prescripción de las sanciones). En el presente artículo, analizaremos la prescripción de las infracciones, exponiendo su naturaleza jurídica a partir

de sus diferencias con la prescripción penal y civil, así como sus fundamentos y reglas.

Sin embargo, para realizar esta labor nos vemos en la obligación de delimitar los alcances de las normas comunes y las normas generales del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS. Las interpretaciones erróneas que han surgido en nuestro medio tras las modificaciones aprobadas por el Decreto Legislativo 1272 así lo ameritan. En particular, en lo concerniente a las condiciones menos favorables que las leyes especiales establecen para ciertos procedimientos. Por ejemplo, se ha llegado a sostener que las leyes especiales no pueden imponer ninguna condición menos favorable que la LPAG. Al respecto, precisaremos que hay ciertas reglas de la LPAG —incluso en lo concerniente a la prescripción— que pueden ser desplazadas por las leyes especiales y otras que no.

A. Origen de la prescripción

La prescripción es una de las instituciones más antiguas de nuestra tradición jurídica. La mayor parte de la doctrina coincide en que esta institución germinó en el Derecho sancionador del Imperio romano¹, aunque existe evidencia de su existencia —precaria— en la antigua Grecia (Pedreira González, 2007, pp. 436-437). Pese a que la historia indica que la prescripción de las infracciones fue acogida en muchos lugares a lo largo de la Edad Media, hasta el siglo XVIII careció de reglas y principios (p. 440).

Recién con el Código Penal francés de 1791 se sistematizaron las disposiciones relativas a la prescripción de la siguiente forma: (i) lo esencial de esta institución era el transcurso del tiempo sin condicionamientos; (ii) era admitida para todos los delitos, sin excepción; (iii) se establecieron plazos de 3 y 6 años (el primero cuando no se había iniciado persecución); (iv) los plazos se constataban desde que el delito fuera conocido o legalmente constatado y (v) se estableció también la prescripción de la sanción por un plazo de veinte años desde la sentencia (Moazzami citado por Soriano Correa, 2012, p. 40). Estas reglas sirvieron de base para la regulación del Código de Instrucción Criminal francés de 1808, el cual tuvo influencia en gran parte de las legislaciones penales europeas.

Debemos precisar que la experiencia francesa también fue pionera en establecer desde fina-

¹ En el Derecho romano, el tiempo (*dies*) tuvo relevancia al momento de constituir o extinguir derechos, de exigir la reclamación judicial o cuando esta se perdía (Ortolán, 1879, pp. 80-1).

les del medioevo un plazo de prescripción para la ejecución de las penas. El Código Penal francés de 1791 la recogió de la jurisprudencia (Pedreira González, 2004, p. 41), incorporándola como una institución adicional. Corresponde aclarar que, si bien la prescripción de las penas comparte ciertas características con la prescripción de las infracciones, esta última responde a objetivos distintos².

II. LA PRESCRIPCIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

A. Naturaleza jurídica de la prescripción en el Derecho Administrativo Sancionador

En el Derecho Administrativo Sancionador, la prescripción afecta el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración (Trayter Jiménez y Aguado i Cudolà, 1995, pp. 98-9). En línea con lo señalado por un sector de la doctrina, la prescripción es el efecto otorgado al transcurso del tiempo que restringe la potestad para **perseguir** infracciones y para ejecutar sanciones sin extinguirlas (De Diego Díez, 2009, pp. 30-33); no obstante, es comúnmente entendido que la prescripción es una causa de extinción de la responsabilidad administrativa o de las infracciones (Parada Vásquez, 2013; Rebollo Puig e Izquierdo Carrasco, 2016; Zegarra Valdivia, 2010). Si bien el efecto de ambas concepciones es la misma (la imposibilidad de que la Administración imponga una sanción), a nuestro entender, es más propio afirmar que el transcurso del tiempo afecta a la actividad de la Administración para perseguir una presunta infracción, mas no extingue el ilícito.

Esta definición resulta ser más precisa en nuestro ordenamiento jurídico, pues el artículo 252 de la LPAG señala lo siguiente:

Artículo 252.- Prescripción

252.1 **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 [El énfasis es nuestro].

Como se aprecia en el texto de la norma, la prescripción afecta a la facultad para determinar la existencia de infracciones (potestad sancionadora), pero no extingue la infracción cometida. En esta misma línea, el artículo 257 de la LPAG no considera a la prescripción como un eximente de responsabilidad administrativa. Ello se debe a que esta institución jurídica no altera la tipicidad, la antijuricidad, ni la culpabilidad de la conducta; ni incide directamente sobre la esfera del presunto infractor, sino más bien **penaliza** la inactividad administrativa al impedirle la persecución de la infracción, incluso bajo responsabilidad de los funcionarios en caso de negligencia³.

Además, cuando opera la descripción no desaparecen el resto de los efectos jurídicos de la conducta. Por ejemplo, si los hechos además de ser una infracción han causado daños a otros particulares se puede exigir un resarcimiento de daños pese a que la conducta hubiera prescrito.

La prescripción también otorga seguridad jurídica a los particulares al eliminar el estado de sujeción indefinido en el que se encontrarían si la potestad sancionadora de la Administración no estuviera limitada por su transcurso. De esta forma, está vinculada al derecho a un plazo razonable y al debido proceso (Cassagne, 2010, p. 577), mas no constituye por sí misma un derecho de los particulares y mucho menos un derecho fundamental⁴.

² En síntesis, la prescripción de las infracciones obedece al principio de necesidad de declaración la pena, al principio de seguridad jurídica y a la garantía del debido procedimiento; mientras que la prescripción de las sanciones al principio de ejecución de la pena (Diez Ripollés, 2008, pp. 4-5).

³ Artículo 252.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

⁴ Esto ha sido reconocido en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 03708-2013-PA/TC. El Fundamento del voto mayoritario de los magistrados: Ledesma Narváez, Urviola Hani, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera –conforme a un uniforme jurisprudencia previa– sostuvo que:

[...] la prescripción de la acción penal no puede entenderse como un derecho fundamental, sino que ella goza de relevancia constitucional en tanto que puede vincularse con derechos constitucionales, como el derecho al plazo razonable del proceso, que forma parte del derecho fundamental al debido proceso (cfr. Exp. 003587-2011-HC/TC; SSTC 04959-2008-PHC/TC, fundamento 7; 03523-2008-PHC/TC, fundamento 8).

Por otro lado, el voto singular afirmó lo siguiente:

La prescripción penal no es un derecho fundamental. Es un instituto cuyas normas establecen límites temporales al ejercicio del ius puniendi estatal, por lo que su concreción legislativa está asociada a exigencias de previsibilidad, que es una de las proyecciones del principio de seguridad jurídica en el ámbito del proceso penal.

Debemos precisar que, en dicha sentencia, el fundamento 4 de la ponencia reconoció a la prescripción como un derecho fundamental, lo cual no fue compartido por cinco de los siete magistrados. Por tanto, no es cierto afirmar que el Tribunal Constitucional ha reconocido la existencia del **derecho a la prescripción**, sino exactamente lo contrario.

B. Diferencias con las concepciones del Derecho Privado y Penal

Por otra parte, debemos precisar que esta institución del Derecho Administrativo Sancionador, aunque está inspirada al igual que muchas otras en el ordenamiento jurídico penal, posee algunas características propias. No debemos olvidar que las instituciones del Derecho Administrativo Sancionador no pueden equipararse completamente a las del Derecho Penal, en vista de que las primeras tienen como objetivo la tutela del interés público mientras las últimas buscan la tutela y garantía de los derechos del inculcado (Nieto, 2012, pp. 24-5). Esto no implica un desconocimiento de las garantías y derechos de los particulares, sino más bien que estos sean acordes a la finalidad pública tutelada por la Administración y no se tomen irreflexivamente prestados de otras instituciones jurídicas como aquellas pertenecientes al Derecho Penal.

De esta manera la problemática teórica sobre la naturaleza jurídica de la prescripción desarrollada en el Derecho Penal no requiere ser replicada por el Derecho Administrativo puesto que, tanto la concepción sustantiva de la prescripción (que señala que es una causa de extinción del delito) como la concepción procesal (que sostiene que es un obstáculo para la persecución del ilícito) e incluso las concepciones mixtas (que recogen ambos planteamientos) (Peña-Cabrera Freyre, 2011, pp. 242-3), conllevan a los mismos efectos: la imposibilidad de perseguir e imponer una sanción.

Sin perjuicio de ello, existen ciertas reglas análogas entre ambos ordenamientos. En cuanto a la prescripción, ambos coinciden en que esta puede ser declarada de oficio o a solicitud de parte, como lo señalan el artículo 252.3 de la LPAG y el artículo 6 del Nuevo Código Procesal Penal (Meini Méndez, 2009, p. 70), con la particularidad de que el Código Penal reconoce, además, el derecho del imputado a renunciar a la prescripción.

No obstante, para el Derecho Penal la prescripción es una causal de extinción de la acción penal, conforme al numeral 1 del artículo 78 del Código Penal. El plazo de prescripción se determina conforme a la gravedad del ilícito (Meini Méndez, 2009, p. 70) y la condición personal del imputado⁵. En consecuencia, los delitos penados con cárcel pres-

criben en un tiempo igual al número máximo de años de la pena, mientras que para los delitos con pena distinta se ha fijado el plazo de prescripción de dos años, siguiendo la redacción del artículo 80 del Código Penal.

A diferencia de esto, en nuestro Derecho Administrativo no hay nada que indique que la prescripción se determine por la gravedad del ilícito o la condición personal del imputado. Sin embargo, se puede apreciar en la regulación de ciertos sectores que la dificultad que supone para la Administración el detectar la infracción sí es tomada en cuenta al momento de establecer plazos de prescripción.

A modo de ejemplo tenemos el Texto Único Ordenado de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado; donde se regula un plazo general de tres años, con la excepción de las infracciones cometidas por la presentación de documentación falsa, donde el plazo de prescripción es de siete años, según su artículo 50.7. En este caso, la dificultad para que la Administración pueda detectar la infracción e incoar un procedimiento sancionador es mayor.

De forma similar, el Código Tributario, en su artículo 43⁶, señala un plazo general de prescripción de las infracciones de cuatro años, el cual se incrementa a seis para quienes no han presentado su declaración tributaria. Aquí la Administración Tributaria tiene mayor dificultad para detectar las infracciones que podrían haberse cometido cuando no existe una declaración tributaria.

Aunque la figura de la prescripción fue desarrollada primariamente por el Derecho Privado, actualmente son palmarias las diferencias entre la prescripción civil y la prescripción administrativo-sancionadora. Pese a esto las señalaremos, pues no pocas veces se han confundido ambas figuras.

En el Derecho Civil existen dos tipos de prescripción: la adquisitiva y la extintiva. La primera otorga derechos a una persona por el paso del tiempo (por ejemplo, la propiedad desde el artículo 950 del Código Civil). La segunda extingue la acción para reclamar ciertos derechos, pero no los derechos mismos (conforme al artículo 1989). En consecuencia, se podría cumplir válidamente con el pago de una obligación prescrita, mas el acreedor no podría exigirla judicialmente.

⁵ Conforme lo señala el Código Penal:

Artículo 80-. Plazos de prescripción de la acción penal

[...] En casos de delitos cometidos por funcionarios y servidores públicos contra el patrimonio del Estado o de organismos sostenidos por este, o cometidos como integrantes de organizaciones criminales, el plazo de prescripción se duplica.

⁶ Decreto Supremo 133-2013-EF. Texto Único Ordenado del Código Tributario. En: Diario *El Peruano*, 22 de junio de 2013.

La principal diferencia con la prescripción del Derecho Administrativo Sancionador radica en que la prescripción civil no puede ser declarada de oficio por el juez, sino que para aplicarse debe ser invocada por una de las partes y, si se obtuviese, tener un carácter de renunciabilidad, según los artículos 1991 y 1992, del Código Civil. Asimismo, el cómputo del plazo de prescripción en materia civil inicia desde el momento en que la acción pudo ejercitarse, conforme lo señala el artículo 1993 del Código Civil, mientras que en materia administrativa inicia desde el momento en que se cometió la infracción, sin importar si la Administración tenía conocimiento de los hechos vinculados a la infracción, como veremos más adelante.

C. ¿Garantía para el administrado o mayor eficiencia para la administración?

Uno de los principales fundamentos de la prescripción es el otorgamiento de seguridad jurídica al poner fin a una situación de incertidumbre para los particulares⁷. Para la Administración, el fundamento radica en la exigencia de una actuación eficiente (De Palma del Teso, 2001, p. 554), tanto para que aquella persiga las infracciones dentro de un plazo razonable como para que se enfoque en las infracciones recientes y no en las pasadas (Baca Oneto, 2011, p. 265).

Esta convergencia de fundamentos está estrechamente vinculada, pues el otorgamiento de seguridad jurídica —a partir del cual se abandona la persecución de infracciones pasadas— contribuye a que la Administración haga un mejor uso de sus recursos lo cual conduce a un ejercicio de su potestad sancionadora en el tiempo debido. No obstante, se debe tener en cuenta que los efectos de la prescripción recaen siempre sobre la esfera de la Administración y no sobre la esfera jurídica de los particulares. En palabras de Zegarra Valdivia:

[...] [E]l carácter material de la figura de la prescripción se encuentra en la esfera de la potestad sancionadora administrativa y no opera como una norma de tipo sancionadora que afecta la esfera jurídica del administrado. En el caso de este último, se vincula con su esfera jurídica, pero para garantizar que no se dilate indebidamente la situación que supone la virtual amenaza de una sanción (2010, p. 213).

En este sentido, la prescripción le garantiza al administrado la certidumbre de que, con el transcurrir de un determinado periodo de tiempo, dejarán de ser perseguibles los ilícitos cometidos. Por tanto, cualquier actividad de la Administración destinada a imponer sanciones quedará viciada de nulidad por actuar sin tener la potestad para hacerlo. De esta forma, la garantía hacia el particular no se reconoce por la prescripción misma, sino porque la Administración estaría actuando fuera del margen de la ley al perseguir una infracción sin tener la potestad para hacerlo.

Por este motivo, no resulta propio otorgarle a la prescripción la calificación de derecho⁸ pues, conforme a lo explicado, sus efectos jurídicos recaen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y no sobre la esfera jurídica del presunto infractor. En consecuencia, las garantías que los particulares obtienen de la prescripción no son directas, sino a raíz de los efectos que esta tiene sobre la esfera jurídica de la Administración.

III. LA PRESCRIPCIÓN EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Resulta indudable reconocer que la prescripción es una de las figuras más importantes en el Derecho Administrativo dado el impacto que puede tener respecto de las facultades de la Administración. En esa medida, es pertinente definir cuáles son los alcances de la prescripción en el marco de un procedimiento administrativo sancionador para así establecer su adecuada aplicación, es decir, el cómputo de su plazo. Al tener carácter temporal, es sumamente importante definir tanto el momento en que inicia dicho cómputo como el momento en el que se detiene, siendo vital una clara definición respecto de ambos instantes.

A. Inicio del cómputo del plazo de prescripción

Para analizar la aplicación de la prescripción debemos iniciar señalando que no todas las infracciones administrativas son iguales. Debido a ello, las infracciones podrán ser clasificadas en distintos rubros con relación a las características que las distinguen. A raíz de dicha diferenciación la aplicación de la prescripción tampoco puede ser igual para todas las infracciones.

⁷ A nuestro entender los principales fundamentos son dos: seguridad jurídica y la eficiencia de la actividad administrativa. No obstante, no debemos olvidar los otros motivos detectados por la doctrina como: 1. La corrección del comportamiento por parte del infractor, 2. El olvido social del ilícito cometido, 3. La desaparición de los efectos antijurídicos y 4. La dificultad probatoria por el transcurso del tiempo (Trayer y Aguado i Cudolà, 1995, p. 102).

⁸ Como ha sido señalado en nuestro medio, habiendo algunos que incluso le otorgan la naturaleza de derecho fundamental (Chang Tokushima y Drago Alfaro, 2018, p. 19).

En particular, el inicio del cómputo del plazo (*dies a quo*⁹) de prescripción debe obedecer a las características de las distintas clases de infracciones. Así, para poder analizar cómo se cuenta el plazo de prescripción en cada una de estas clases, desarrollaremos una breve reseña sobre la clase de infracción de la que se trata y cómo se realiza el inicio del cómputo del plazo en dicho caso, para luego explicar cuál es la razón por la que se opta por esta forma de contabilidad.

1. Infracciones instantáneas

Las infracciones instantáneas pueden definirse como aquellas que inician y culminan en el mismo instante. De Palma del Teso señala que las infracciones instantáneas son aquellas que:

[...] se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que este determine la creación de una situación jurídica duradera (2001, p. 556).

Un ejemplo de infracción instantánea es ir en automóvil y cruzar el semáforo en rojo. Dicha infracción se desarrolla en el instante en el que el conductor se pasa la luz roja, llegando a su terminación en ese mismo momento. Por ello, se trata de una infracción instantánea.

Puesto que la infracción solo comprende un instante, el inicio del cómputo del plazo se da en el momento en que se realiza la infracción; no corresponde tomar alguna característica distinta al instante en el que la infracción se consume. Así, para el caso analizado, se entiende que el cómputo del plazo de prescripción inicia en el instante en que el chofer cruza la luz roja.

2. Infracciones instantáneas con efectos permanentes

Como su nombre lo indica, estas infracciones comprenden la realización de una infracción en un instante determinado. Sin embargo, a diferencia de las instantáneas, presentan un componente adicional: el desarrollar efectos perdurables a través del tiempo. Esta característica agregada es la que permite su diferenciación, catalogándola en una clase distinta.

Un ejemplo de este tipo de infracciones podría ser, como lo señala Baca Oneto, la instalación de rejas en la vía pública en contra de lo dispuesto por una ordenanza municipal (2011, p. 268). En este caso, la colocación de la reja en la vía pública comprende una infracción instantánea agotada en el momento de la instalación, pero que genera efectos proyectados a través del tiempo, pues la estructura se mantiene posicionada en la vía pública. Se debe tener en cuenta que la infracción en sí es la colocación de la reja, mientras que la perduración de su posicionamiento es solo un efecto de ella.

Dadas las características de este tipo de infracciones, aun cuando la realización del ilícito genere efectos perdurables en el tiempo solo estos se mantienen y no la realización del ilícito. Es decir, el infractor no coloca las rejas todo el tiempo, sino solo durante un instante determinado donde se configura la infracción que se mantiene en el tiempo generando efectos. Por dicha razón es que el cómputo del plazo de prescripción inicia desde el momento de la realización de la infracción y se dejan de lado los efectos que genere la misma. En este particular caso, aun cuando la reja en la vía pública continúe generando efectos, el inicio del cómputo del plazo de prescripción se da desde la colocación de la reja, en tanto este acto configuró la infracción y la permanencia de la reja solo es un efecto.

3. Infracciones permanentes

Las infracciones permanentes pueden definirse como aquellas que mantienen su desarrollo en el tiempo o que se siguen realizando de manera perdurable. De Palma del Teso señala que las infracciones permanentes:

[...] se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica (2001, p. 557).

Un ejemplo de este tipo de infracciones son los carteles o acuerdos de precios. En dichas infracciones, la empresa decide de manera concertada incrementar el precio y tal aumento se mantiene por su propia voluntad pues es la única que puede determinar el cese del hecho a partir del abandono del incremento. La misma infracción (el incremento concertado de precios) se continúa

⁹ Expresión latina que refiere al "día en que comienza un plazo o partir del cual se computa este" (Caballenas, 1982, p. 101).

desarrollando de manera perdurable en el tiempo y continuará así hasta que la voluntad del infractor la culmine¹⁰.

Este tipo de casos se distingue de sus predecesores debido a que la infracción no inicia y culmina en un instante determinado. El inicio se determina a partir del alza concertada de precios, se mantiene por la sola voluntad del infractor y solo culminará cuando aquel decida dejar de implementar el alza. Así, la realización de dicha infracción es voluntad del infractor durante todo el tiempo que perdura y está dentro de su esfera de dominio la decisión de culminar el ilícito iniciado. No se trata de meros efectos, sino de la conducta en sí misma que se mantiene por voluntad del infractor y esto la diferencia de las infracciones instantáneas con efectos permanentes.

En ese sentido, el inicio del cómputo del plazo del ejemplo no toma en cuenta el momento en que se incrementó el precio sino su culminación, pues la infracción se continuó desarrollando durante todo el periodo por la sola voluntad del infractor. Por ende, considerar el instante en el que la infracción en sí misma culmina como el inicio del cómputo del plazo de la prescripción es una consecuencia lógica, como también lo son las otras clases de infracciones antes señaladas.

4. Infracciones continuadas

Las infracciones continuadas comprenden una ficción jurídica que permite definir las como aquellas que, pese a darse en momentos espaciados, establecen una misma unidad en base a una misma norma infringida y un mismo infractor. Para este tipo de infracciones resulta importante determinar la vinculación entre las distintas conductas que la componen. Ello puede manifestarse, por ejemplo, en tanto se aprovechen similares oportunidades o se realice un plan preconcebido donde las infracciones se unan y asocien a la consecución de dicho plan.

De Palma del Teso establece que la infracción continuada:

[...] es una construcción que tiene por objeto evitar reconocer que concurren varios hechos típicos constitutivos de otras tantas infracciones cuando existe unidad objetiva (la lesión de un mismo bien jurídico, aunque hubiera sido producida por distintas acciones) y/o subjetiva

(un mismo hecho típico pero distintos sujetos pasivos) que permite ver a distintos actos, por sí solos ilícitos, como parte de un proceso continuado unitario (2001, p. 564).

Según Nieto García, la infracción continuada es definida como “la realización de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido” (1994, p. 451).

Indicamos que se trata de una ficción porque esta figura ha sido tomada del Derecho Penal, que justifica su aplicación desde la teoría del concurso de delitos. De manera general, tal teoría tiene como objetivo vincular una serie de hechos realizados en momentos distintos y espaciados en la medida que obedezcan a un mismo plan o finalidad para así no sancionarlos de forma individual, sino en conjunto.

Un ejemplo de infracción continuada es el incumplimiento por parte de un administrado de presentar mensualmente una determinada información. La obligación de presentarla se desarrolla en un momento específico y así el incumplimiento de la presentación de cada uno de los informes independientes se realiza en un instante determinado pues la infracción consistiría en no presentar en dicho mes la información aludida. Considerada en sí misma, la infracción podría ser instantánea; sin embargo, en la medida en que se trata de conductas efectivamente vinculadas por la identidad de sujeto y de bien jurídico afectado, deberá ser analizada como una infracción continuada.

Dadas estas características, el inicio del cómputo del plazo para infracciones continuadas corresponde al momento de la realización de la última acción infractora. Ello tiene sentido en tanto que todas las infracciones individuales en conjunto corresponden al aprovechamiento de idénticas oportunidades. Y, en tanto tengan dicha vinculación, se deberá contar el último momento de realización de la infracción. Para determinar, en el caso concreto, cuándo se da el inicio del cómputo del plazo de prescripción, corresponderá establecer el último incumplimiento del administrado de presentar la información ante la entidad pública.

B. Ruptura del cómputo del plazo de prescripción (suspensión e interrupción)

El cómputo del plazo de prescripción puede ser susceptible a distintas situaciones generadoras

¹⁰ A mayor detalle, puede apreciarse en la obra de Morón Urbina, quien considera como infracciones permanentes, además de las conductas anticompetitivas, al desarrollo de actividades económicas sobre zonas prohibidas, entre otros (2019, p. 484).

de variados efectos en su contabilidad. Dadas las consecuencias que puede sufrir, hemos decidido denominar a este evento como la **ruptura** del cómputo del plazo de prescripción. Esta consiste en aquella situación generadora del padecimiento de las distorsiones y que puede generarse mediante dos vías: la interrupción y la suspensión.

La interrupción comprende una circunstancia en la cual el cómputo del plazo de prescripción se suprime ante un hecho determinante. La principal característica de este tipo de ruptura es que, ocurrido el hecho interruptor, el cómputo del plazo de prescripción se reinicia en su contabilidad, es decir, regresa a cero. Esta manifestación de la ruptura tiene sentido en la medida en que ocurre determinada situación, usualmente instantánea o relativamente breve, que permite reiniciar el cómputo del plazo. Por otro lado, la situación que compromete a la suspensión del cómputo del plazo tiene la particularidad de que, una vez terminada, reanuda la contabilidad que se había quedado al momento de entrar en reserva.

De lo expuesto podemos concluir que ambas figuras no resultan contradictorias; sino que, por el contrario, comulgan de forma bastante acertada. Y es que, por generar efectos distintos, parece ser que cumplen finalidades diferentes.

En el caso de la interrupción, la ruptura tiene sentido, por ejemplo, al poner en marcha la investigación previa al inicio de un procedimiento administrativo, a partir de la cual se pretende obtener un acercamiento preliminar a una conducta susceptible de sanción¹¹. Dado ello, es factible que tal actuación administrativa traiga como consecuencia el reinicio del plazo de prescripción. En el otro extremo, la suspensión parece vincularse más a la idea de detener la contabilidad del plazo de prescripción debido a una situación que tiene vocación de duración en el tiempo, como el inicio de un procedimiento. Así, resulta lógica la suspensión del conteo del plazo para que, una vez terminado, se continúe el conteo del plazo desde donde se quedó antes de ser suspendido.

Ello coincide con lo aplicado en el Derecho Penal, en la medida que también el plazo de prescripción puede ser susceptible de ambas situaciones de

ruptura. La normativa penal es también bastante clara en ello, como lo señala el artículo 83 del Código Penal, el cual da cuenta del tipo de actuación requerida a efectos de la interrupción y las consecuencias que produce:

Artículo 83.- Interrupción de la prescripción de la acción penal

La prescripción de la acción se interrumpe por las actuaciones del Ministerio Público o de las autoridades judiciales, quedando sin efecto el tiempo transcurrido. Después de la interrupción comienza a correr un nuevo plazo de prescripción, a partir del día siguiente de la última diligencia [El énfasis es nuestro].

Por otra parte, el artículo 84 del Código Penal hace referencia a la suspensión aplicando las mismas características desarrolladas inicialmente:

Artículo 84.- Suspensión de la prescripción

Si el comienzo o la continuación del proceso penal depende de cualquier cuestión que deba resolverse en otro procedimiento, **se considera en suspenso la prescripción hasta que aquel quede concluido** [El énfasis es nuestro].

De la misma manera, el artículo 339 del Nuevo Código Procesal Penal establece que “[...] **[l]a formalización de la investigación suspenderá el curso de la prescripción de la acción penal** [El énfasis es nuestro]”.

Los artículos citados dan cuenta de los eventos relacionados a la suspensión, entre los cuales se encuentran los procedimientos o procesos. Esto resulta oportuno en la medida que el cómputo del plazo debe suspenderse debido a la vinculación del evento en desarrollo.

En conclusión, esta distinción entre la interrupción y la suspensión es aceptada por el ordenamiento peruano. Resultan evidentes los efectos que cada una de ellas tiene en el cómputo del plazo de prescripción: tanto las condiciones en las que se presentan como sus efectos son marcadamente diferentes y guardan lógica con cada una de las características que comprenden.

¹¹ Al respecto, en materia penal, el Tribunal Supremo español señaló en su Resolución 1294/2011 del 21 de noviembre de 2011, que las “diligencias que se practiquen en una causa, para tener virtualidad interruptiva, han de poseer un contenido sustancial propio de la puesta en marcha y prosecución del procedimiento demostrativas de que la investigación o tramitación avanza y progresa, consumiéndose las sucesivas etapas previstas por la ley o que demanden principios constitucionales o normas con influencia en derechos fundamentales de naturaleza procesal, superando la inactividad y la paralización”. Adicionalmente, esta postura ha sido desarrollada por el mismo Tribunal en sus Resoluciones 975/2010 del 5 de noviembre de 2010 y 149/2009 del 24 de febrero de 2009.

IV. EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES EN EL ORDENAMIENTO PERUANO

Habiendo analizado de manera sucinta la naturaleza jurídica de la prescripción y cómo se aplica en el marco del procedimiento administrativo sancionador, pasaremos a revisar el plazo de prescripción de las infracciones en el ordenamiento peruano.

A. La prescripción en la Ley de Procedimiento Administrativo General

La prescripción en el Derecho Administrativo se encuentra regulada en el artículo 252 de la LPAG, el cual prevé diversas disposiciones aplicables al cómputo de su plazo. Su primer numeral define la extensión temporal aplicable al plazo de prescripción, estableciendo que se regirá por la duración fijada en la ley especial correspondiente y que, ante la ausencia de tal disposición, se aplicará un plazo de cuatro años:

Artículo 252.- Prescripción

252.1 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 no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años** [El énfasis es nuestro].

De manera semejante, el segundo numeral de este artículo determina el momento de inicio del cómputo del plazo de prescripción distinguiendo el comienzo de su contabilización en función del tipo de conducta materia de evaluación (instantánea, instantánea con efectos permanentes, permanente o continuada). Esta disposición desarrolla un supuesto de hecho en el que será aplicable la suspensión del plazo de prescripción, el cual corresponde a la notificación del inicio del procedimiento sancionador:

Artículo 252.- Prescripción

[...]

252.2 **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 conti-

nuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes.

El cómputo del plazo de prescripción solo 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 [El énfasis es nuestro].

Finalmente, el tercer numeral del artículo 252 dispone la forma en que se aplicará la prescripción en el marco del procedimiento administrativo sancionador y las consecuencias derivadas de su ocurrencia, estableciendo que la prescripción será declarada de oficio o a pedido de parte e implicará la determinación de responsabilidad administrativa en caso esta se haya producido como consecuencia de una negligencia.

Artículo 252.- Prescripción

[...]

252.3 **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 defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos**.

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 [El énfasis es nuestro].

En ese sentido, puede constatarse que la LPAG ha establecido pautas que permiten determinar los alcances de la extensión temporal del plazo de prescripción, previendo la forma en la que esta será ejercida y sus implicancias de cara al procedimiento administrativo sancionador.

No obstante, a pesar de aparentar ser claros los alcances de la prescripción en la LPAG, en la actualidad esta normativa se encuentra sujeta a una serie de discrepancias en torno a su interpretación y aplicación. Este hecho deriva de las distintas apreciaciones relacionadas a su interacción con la normativa especial de cada procedimiento sancionador.

B. Discusiones en torno a la aplicación de disposiciones especiales

En los últimos años, la LPAG ha sufrido una serie de modificaciones. En particular, el 21 de diciem-

bre de 2016 se publicó el Decreto Legislativo 1272 en el cual se estableció una serie de modificaciones¹² entre las cuales resalta la modificación del artículo II del Título Preliminar, de la siguiente manera:

Ley 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General	Decreto Legislativo 1272
<p>Artículo II.- Contenido</p> <p>1. La presente Ley regula las actuaciones de la función administrativa del Estado y el procedimiento administrativo común desarrollados en las entidades.</p> <p>2. Los procedimientos especiales creados y regulados como tales por ley expresa, atendiendo a la singularidad de la materia, se rigen supletoriamente por la presente Ley en aquellos aspectos no previstos y en los que no son tratados expresamente de modo distinto.</p> <p>3. Las autoridades administrativas al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.</p>	<p>Artículo II.- Contenido</p> <p>1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales.</p> <p>2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley.</p> <p>3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.</p>

Fuente: Elaboración propia

Como podemos apreciar, la modificación establecía dos precisiones en particular. La primera de ellas consistía en disponer que la LPAG regula todos los procedimientos desarrollados en las entidades, inclusive los especiales. La segunda precisa que las leyes que crean y regulan procedimientos especiales no podrán imponer a los administrados condiciones menos favorables que las previstas en la LPAG.

Si bien, de manera posterior, el Decreto Legislativo 1452 terminó de consolidar esta modificación –pues derogó la Tercera Disposición Complementaria Final que refería la prevalencia de toda norma especial frente a la totalidad de la LPAG–, se aprecia que el Decreto Legislativo 1272 fue la norma que introdujo ambas disposiciones. Esta situación generó, en la práctica, un debate en relación a los alcances que tendría esta restricción en los procedimientos especiales y leyes que los desarrollaban, así como en qué se entendería como una disposición menos favorable para los administrados en cada caso.

La prescripción no resultó ajena a este debate pues fue una de las figuras puestas en discusión. Así, se señaló que, si una ley especial disponía de un periodo mayor al plazo supletorio de cuatro años establecido en la LPAG, debería considerarse como menos favorable y no podría aplicarse. De manera semejante, se planteó que la interrupción configuraría una condición menos favorable en comparación con la suspensión, por lo que la

previsión de la última por la LPAG imposibilitaría que las leyes especiales establezcan la posibilidad de interrumpir el plazo de prescripción en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

Ante esta situación corresponde preguntarse ¿cómo conjugar las disposiciones especiales con la prescripción de la LPAG, en aparente contradicción, sin resquebrajar su integridad ni desconocer la existencia de leyes especiales? La respuesta pasa por comprender los alcances de las normas comunes establecidas en la LPAG y su interacción con el procedimiento sancionador, debiéndose aclarar los espacios y la forma en que la prescripción se verá alcanzada por las disposiciones generales. De igual manera, resultará necesario comprender con mayor precisión los alcances de las disposiciones e instituciones comprendidas en la LPAG, a efectos de entender su interacción y comparación con disposiciones establecidas mediante leyes especiales.

C. Alcances del procedimiento y normas comunes establecidas en la Ley de Procedimiento Administrativo General

Como se hiciera referencia previamente, las modificaciones introducidas a finales de 2016 al artículo II del Título Preliminar de la LPAG trajeron consigo su reconocimiento como una norma común a todo procedimiento administrativo, aspecto que implicó otorgarle una vocación unificadora respecto de estos.

¹² Las modificaciones a las que haremos referencia se han mantenido dentro de las dos versiones del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo aprobadas por Decreto Supremo 006-2017-JUS y 004-2019-JUS, esta última vigente a la fecha.

Se aprecia claramente una referencia a ello en la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1272, el cual reconoce que la LPAG pretende ser una norma que contiene disposiciones comunes y establece un núcleo de aplicación general para todos los procedimientos, sin desconocer la posibilidad de circunscribir la existencia de procedimientos especiales a las situaciones que los justifiquen. Como se explica:

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

No tomar en cuenta lo anterior implicaría ir en contra de la **vocación unificadora de la LPAG**, aspecto que, por cierto, **es uno de sus objetivos centrales**, y todo lo que ello involucra, esto es, **asegurar la existencia de un parámetro de unidad como criterio rector de los procedimientos administrativos y la actuación estatal, circunscribir la existencia de procedimientos administrativos especiales a las situaciones que lo justifiquen y establecer un núcleo de aplicación general para todos los procedimientos** [El énfasis es nuestro]¹³.

La exposición de motivos permite igualmente identificar que el procedimiento común desarrollado en la LPAG tuvo como fuente o referente al Derecho Administrativo español, pues se hace en la doctrina una referencia al tratadista Díez Sánchez y su obra "El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional"¹⁴ ¹⁵. Por ello, a efectos de comprender los alcances del procedimiento

común en la LPAG, resulta necesario entender la evolución de esta figura en España y considerar su concreción e interpretación desde su aparición hasta la actualidad.

En este país, la idea inicialmente se plasmó con la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo del 19 de octubre de 1889, también denominada Ley de Azcárate o, en palabras de García de Enterría Martínez, "la primera ley del mundo sobre el procedimiento administrativo" (1993, p. 205). Según su exposición de motivos, esta norma tenía como objetivo intentar una regulación uniforme del procedimiento a que debían someterse los distintos departamentos de la Administración en la tramitación de sus expedientes. Al respecto, González Ríos señala que, en dicha norma, "no se establecía propiamente un 'iter' procedimental, ni fases del procedimiento, pero de dichas bases sí que cabía deducir un cierto orden en la tramitación de los procedimientos administrativos" (2018, p. 131). Por su parte, García de Enterría manifiesta que la ley:

[...] [a]certó a establecer una serie de principios significativos, y ya asentados como permanentes, y casi como obvios, sobre ese procedimiento, como la formación de expedientes, el establecimiento de registros para anotar las entradas y salidas documentales en las oficinas públicas, el trámite de audiencia de los interesados de los expedientes, las exigencias formales de las notificaciones, etc. La Ley, sin embargo, falló en algo importante, la remisión de su desarrollo a Reglamentos dictados por cada Ministerio (1993, p. 205).

Posteriormente, y debido a ciertas complicaciones por la proliferación de disposiciones de diverso tipo¹⁶, se publicó la Ley 171/1958, Ley del Procedimiento Administrativo (en adelante, LPA) con la finalidad de solucionar dichos problemas, cuya exposición de motivos desarrolla el criterio de unidad:

La ley atiende, en primer lugar, a un criterio de unidad. Procura, en lo posible, reunir las nor-

¹³ Exposición de motivos del Decreto Legislativo 1272, Decreto Legislativo que modifica la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley 29060, Ley del Silencio Administrativo.

¹⁴ Como parte de su obra, Díez Sánchez procede a analizar la interacción existente entre el procedimiento común y el procedimiento especial, en el marco de la Ley 171/1985, Ley del Procedimiento Administrativo presente en España.

¹⁵ Asimismo, la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1452 establece que

[...] la norma común es aquella cuyas disposiciones procedimentales pertenecen o se extienden a varios sujetos, 'no sien[d]o privativo de ninguna autoridad o sujeto individual o grupalmente considerado. Son normas que regulan aspectos netamente procesales, respecto de los cuales no tiene relevancia alguna el procedimiento' [...]

reiterando lo señalado respecto de la modificación realizada por el Decreto Legislativo 1272.

¹⁶ La exposición de motivos de la Ley 171/1958 señalaba que, al ser una Ley de Bases la cual iba a desarrollarse por cada Ministerio a través de reglamentos administrativos, generaron una proliferación de disposiciones, contrariamente a la finalidad buscada con la aprobación de dicha norma.

mas de procedimiento en un texto único aplicable a todos los Departamentos Ministeriales [...]. Respetada, sin embargo, la especialidad de determinadas materias administrativas cuyas peculiares características postulan un procedimiento distinto del ordinario y a las que la Ley se aplicará con carácter supletorio. Sin embargo, como la existencia de tales procedimientos en modo alguno puede justificar un régimen diferenciado del sistema de recursos y del silencio administrativo, en estos aspectos se mantiene la unidad de normas¹⁷.

Como puede apreciarse, si bien la exposición de motivos desarrolla un bosquejo del mencionado criterio unificador en el marco del procedimiento administrativo, también reconoce de manera expresa la especialidad en determinadas materias para las cuales la propuesta resultaría únicamente de aplicación supletoria.

Al respecto, Díez Sánchez señala que la LPA “constituye el núcleo esencial de la Ley, presidido en su plasmación legislativa por el objetivo de lograr una cierta unidad en el actuar administrativo” (1992, p. 41). Asimismo, agrega que la ley

[...] [d]irigida por el criterio de unidad [...] realiza una triple función: a) Asegurar el principio de unidad como criterio rector de los procedimientos, b) Reconocer la vigencia de los procedimientos especiales en determinadas materias administrativas, y c) Aplicar, a estos últimos determinados aspectos del procedimiento común (p. 42).

En esa línea, González Ríos señala que:

La nueva ley atendía al criterio de la unidad entendido como la reunión de las normas de procedimiento en un único texto aplicable a todos los departamentos ministeriales. Esa unidad se excepcionaba: [...] b) para determinadas materias administrativas por su especialidad, a las que dicho procedimiento se aplicaría supletoriamente (2018, p. 131).

De lo expuesto, se puede colegir que la normativa española planteó la búsqueda de una norma común que actúe como una suerte de disposición unificadora del procedimiento administrativo. Sin embargo, solo reconoció su primacía sobre las disposiciones especiales en determinados aspectos transversales a todo procedimiento, como en el sistema de recursos y en los silencios administrativos.

Ello se aprecia en el caso de la calificación y tratamiento del procedimiento sancionador, considerado uno de los procedimientos especiales presentes en la LPA, la cual prevé una remisión a disposiciones especiales para la determinación de los alcances de su procedimiento.

Título VI: Procedimientos Especiales

[...]

Capítulo II: Procedimiento Sancionador

Artículo 133.- No podrá imponerse una sanción administrativa sino en virtud del procedimiento regulado en el presente capítulo, **salvo lo dispuesto en disposiciones especiales** [El énfasis es nuestro].

Como se puede observar esta normativa resulta similar a la presente en el Perú con la LPAG, por lo que es un referente útil para evaluar la prescripción según la interacción existente entre las disposiciones vinculadas al procedimiento común y las correspondientes al procedimiento sancionador.

Al respecto, la doctrina española mantiene la primacía de la norma común únicamente respecto de los aspectos transversales a todo procedimiento y excluye lo específico de procedimientos especiales como el sancionador. Así, afirma que su presencia en un mismo cuerpo legal no excluye su condición de procedimiento especial ni conlleva su aplicación como presunta norma común. Se aprecia una referencia a esta postura en los comentarios de Díez Sánchez, quien reconoce la existencia de un espacio común a todo procedimiento en el que prima ineludiblemente la aplicación de la norma común e indistinta a su especialidad:

La interpretación de la relación que se plantea entre el procedimiento regulado en la LPA y los especiales presenta este detalle. **Como principio esencial, el procedimiento común o [‘]procedimiento tipo[‘], no es de aplicación a los procedimientos especiales. Estos últimos –salvo en lo que indicamos luego– pueden regular el régimen procedimental adecuado a las peculiaridades de la actividad que abarquen. [...] Una parte o núcleo de la LPA, más allá de su carácter supletorio o de norma-directriz, es de aplicación general e ineludible a todos los procedimientos, sea cual fuere la especialidad de éstos.** Así lo establece el artículo 1.3 de la misma, y se explica por el legislador en la Exposición de Motivos. (1992, pp. 43-5) [El énfasis es nuestro].

¹⁷ Ley 171/1958. Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento Administrativo. En: Agencia Estatal *Boletín Oficial del Estado*, 18 de julio de 1958.

En el mismo sentido, este autor identifica que la presencia de regulación referida a ciertos procedimientos especiales como el sancionador en la LPA no les otorga a estas la condición de norma común. Por ello, mantienen su carácter supletorio, a pesar de incorporarse de manera errónea dentro del mismo cuerpo normativo que la LPA:

[A]demás del procedimiento ordinario o tipo, **contiene la regulación de tres procedimientos especiales:**

1. Para la elaboración de disposiciones de carácter general.
2. **El procedimiento sancionador.**
3. El de reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles y laborales.

¿Por qué estos procedimientos y no otros? ¿Por qué solo estos y por qué se introducen en una Ley con pretensiones de carácter general? Estas son interrogantes a los que no da explicación el legislador, posiblemente porque carece de una explicación que resulte convincente y coherente. [...] **El segundo –artículos 133 a 137– no solo es en su totalidad especial respecto del ordinario, sino que además es supletorio en relación con lo que establezcan disposiciones especiales. Su eficacia es pues poco útil, reduciéndose a jugar un papel absolutamente residual, como reconoce la Exposición de Motivos de la LPA. [...] De lege ferenda es deseable excluir de una Ley de procedimiento que pretenda regular el procedimiento marco o común para todas las actividades administrativas, e incluso para todas las Administraciones públicas, cualesquiera procedimientos especiales,** cuando éstos, como es el caso de los reseñados, difieren con tanta claridad de aquél. La articulación de la LPA –al margen de otros aspectos que aquí no se comentan– dista mucho de ser un texto coherente por esas razones (pp. 46-47) [El énfasis es nuestro].

De manera posterior a ello, el tratamiento del procedimiento común y el procedimiento sancionador es mantenido en la Ley 30/1992, Ley de Régi-

men Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común. Esta desarrolla los alcances de la prescripción manteniendo su supletoriedad como elemento de un procedimiento especial:

Artículo 132.- Prescripción.

1. Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año [El énfasis es nuestro].

La disposición citada corrobora lo planteado históricamente respecto de la aplicación de la prescripción en la normativa del procedimiento administrativo español. Parada Vásquez recalca la idea al manifestar:

[...] Las infracciones y las sanciones administrativas se extinguen, en fin, por el transcurso del tiempo, por la prescripción regulada en las leyes que establezcan las respectivas infracciones y sanciones y, en su defecto, por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (2013, p. 405).

Actualmente, la normativa española vinculada al procedimiento administrativo se encuentra desarrollada en la Ley 39/2015, Ley del Procedimiento Administrativo Común, y la Ley 40/2015, Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Ambas solucionan los cuestionamientos respecto a la incorporación de regulación de procedimientos especiales como parte de la norma común.

La primera de ellas tiene como finalidad la regulación del procedimiento administrativo común¹⁸ y las relaciones *ad extra* entre las Administraciones y los administrados¹⁹, constituyéndose en puridad como sucesora de la LPA y la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Pro-

¹⁸ Artículo 1. Objeto de la Ley. [...] 1. La presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

¹⁹ Al respecto, la exposición de motivos señala:

se propone una reforma del ordenamiento jurídico público articulada en dos ejes fundamentales: las relaciones '*ad extra*' y '*ad intra*' de las Administraciones Públicas. [...] Esta Ley constituye el primero de estos dos ejes, al establecer una regulación completa y sistemática de las relaciones '*ad extra*' entre las Administraciones y los administrados, tanto en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela y en cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden directamente en la esfera jurídica de los interesados, como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa.

cedimiento Administrativo Común. Así, conforme lo refiere su artículo 1, esta norma establece los aspectos comunes a todo procedimiento seguido por la administración. En el caso del procedimiento sancionador, esta desarrolla ciertos aspectos comunes a todo procedimiento a aplicarse en este tipo especial²⁰ y dispone la posibilidad de establecer especialidades sobre plazos propios por razón de la materia.

Artículo 1.- Objeto de la Ley.

1. La presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, **el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas**, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

2. **Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley.** Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar [El énfasis es nuestro].

La segunda de ellas tiene como finalidad regular el régimen jurídico de las administraciones públicas. Por ello abarca las relaciones *ad intra* del funcionamiento de cada Administración y de las relaciones entre ellas. Se aprecia así en su exposición de motivos:

Resulta por tanto evidente la necesidad de dotar a nuestro sistema legal de un Derecho Administrativo sistemático, coherente y ordenado, de acuerdo con el proyecto general de mejora de la calidad normativa que inspira todo el informe aprobado por la CORA. En él se previó la elaboración de dos leyes: una, reguladora del procedimiento administrativo, que integraría las normas que rigen la relación de los ciudadanos con las Administraciones; **otra, comprensiva del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, donde se incluirían las disposiciones que disciplinan el sector público institucional.** Con ello, se aborda una reforma

integral de la organización y funcionamiento de las Administraciones articulada en dos ejes fundamentales: la ordenación de las relaciones *ad extra* de las Administraciones con los ciudadanos y empresas, y la regulación *ad intra* del funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas. [...] **La presente Ley responde al segundo de los ejes citados y abarca, por un lado, la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo, aplicable a todas las Administraciones Públicas; y por otro, el régimen jurídico específico de la Administración General del Estado, donde se incluye tanto la llamada Administración institucional como la Administración periférica del Estado.** Esta Ley contiene también la regulación sistemática de las relaciones internas entre las Administraciones, estableciendo los principios generales de actuación y las técnicas de relación entre los distintos sujetos públicos [El énfasis es nuestro].

Como se puede apreciar, la Ley 39/2015 desarrolla los alcances del procedimiento común desde la exclusión de su contenido a la regulación de procedimientos especiales aclarando que aspectos específicos de procedimientos como el sancionador no corresponden a la norma común. En concreto, en el caso de la prescripción se aprecia que su regulación no fue comprendida en la referida ley, al no resultar su aplicación transversal a todo procedimiento.

En lugar de ello, la normativa española estableció en la Ley 40/2015 los aspectos de aplicación supletoria a distintos procedimientos especiales, entre los que se encuentra el procedimiento sancionador. Así, desarrolla la figura de la prescripción señalando lo siguiente:

Artículo 30.- Prescripción.

1. **Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan.** Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año [El énfasis es nuestro].

A partir de ello, podemos concluir que la normativa vigente en España regula lo que se ha denominado un procedimiento administrativo común e

²⁰ Asimismo, indica que los anteriores procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial que la Ley 30/1992, “[...] ahora se han integrado como especialidades del procedimiento administrativo común”.

insiste en que la prescripción de las infracciones, al no conformarlo, se da según lo dispuesto en las normas especiales desde las que se aplican supletoriamente las condiciones establecidas en la Ley 40/2015. En relación a ello, Rebollo Puig señala:

[El] artículo 30 Ley 40/2015 [...] comienza por proclamar lo siguiente: [‘]Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan[‘]. Por tanto, hay que acudir en primer lugar a la legislación sectorial específica (tráfico, urbanismo, comercio, etc.) para conocer los plazos y régimen de prescripción. Sólo si en ellas no se prevé nada, rige lo siguiente: [‘]Si estas (las leyes sectoriales específicas) no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses[‘] (2016, p. 17)

Queda claro sobre la base de lo expuesto hasta el momento que la normativa administrativa española establecía una idea de procedimiento común como un conjunto de disposiciones aplicables a todo procedimiento administrativo. También, que esto no se refería a una ley única que regula los aspectos particulares de cada procedimiento administrativo, sino que admitía las distintas leyes especiales ante las cuales su aplicación resultaba supletoria.

A lo largo de los años, dicha normativa, aunque sufrió modificaciones, siempre reconoció que las distintas especialidades de algunos procedimientos generan una dispersión válida y justificada. Ello sin perjuicio de que deban resguardar ciertas condiciones aplicables a todos los procedimientos dentro de los cuales no se encuentra la prescripción.

En el Perú, tanto la norma como su exposición de motivos establecen una finalidad semejante. Inclusive, es posible advertir fácilmente que ambos textos han tomado la doctrina española como referencia. En ese sentido, la justificación de su existencia resulta similar: una de sus finalidades es unificar ciertas características del procedimiento administrativo ante la existencia de una proliferación y masificación de normativa compleja. Siendo ello así, y al igual que el caso español, consideramos que esta modificación no pretende dejar sin efecto los procedimientos diferenciados por materia de especialidad. Más bien buscaría conjugar algunos aspectos comunes o transversales que deberían estar unidos y están presentes en casi todos los procedimientos administrativos. Al respecto Morón Urbina señala:

[...] El adjetivo ‘común’ como se califica ahora a las normas contenidas en la LPAG, implica

que aquí se encuentran determinados los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general de las distintas secuencias procedimentales que deben seguirse para la producción de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, regulan el modo de elaboración, las condiciones de validez y eficacia de sus decisiones, los modos de revisión y los medios de ejecución de actos administrativos (2019, p. 54).

Esto permite entender que el criterio, tal como está planteado en la exposición de motivos, coincide con lo señalado previamente y resulta en una serie de disposiciones aplicables de manera general. En ese mismo sentido, este autor manifiesta cuáles serían estos puntos:

[...] [L]a calidad de común se opone a lo particular, puesto que hace referencia a que algo, en este caso las normas procedimentales aprobadas, pertenece o se extiende a varios sujetos, no siendo privativo de ninguna autoridad o sujeto individual o grupalmente considerado. Son normas que regulan aspectos netamente procesales, respecto de los cuales no tiene relevancia alguna el objeto o la materia específica del quehacer administrativo, sobre lo que incida el procedimiento. Pensemos, por ejemplo, en las normas de instrucción o de ordenación. Carece de sentido que alguna zona de la actividad administrativa pretenda diferenciarse o exceptuarse de normas sobre pruebas, certificaciones, organización de expedientes, foliación, desglose de documentos, régimen del acto administrativo, deber de colaboración entre entidades, acceso al expediente, etc. (2019, p. 59).

Por el contrario, en el caso de elementos particulares de un procedimiento especial, se aprecia que la LPAG reconoce la aplicación de disposiciones o leyes especiales a partir del establecimiento de una regulación aplicable únicamente ante la ausencia de otra fuente normativa. Así, se evidencia una diferenciación entre los aspectos comunes y los especiales, siendo los primeros de aplicación supletoria. Con relación a dichas disposiciones, Morón Urbina señala:

En tal sentido, si bien la particularidad de la materia habilita a la generación de un procedimiento especial, no estará permitida la diferenciación total del ciclo procedimental (desde el inicio hasta la obtención de la resolución firme, incluyendo recursos, reclamaciones, instancias, deberes de las autoridades, etc.), puesto que solo justifica su diferenciación en aquellas secuencias, regulaciones o partes del procedimiento cuya alteración se vincule con la materia especial y no otras (2003, p. 134).

El autor acierta en su afirmación sobre la calidad de procedimiento especial y que aquella no recae sobre la totalidad del procedimiento, sino solo en los casos en los que se encuentre justificado y se evidencie vinculación con la materia especial. Esta definición de los aspectos a los que se les reconoce calidad de procedimiento especial debe ser analizada casuísticamente y considerando las circunstancias.

Debido a ello, la figura de la prescripción en el Perú, de manera semejante al Derecho español, no se encuentra comprendida dentro de los alcances de la normativa común de la LPAG, por lo que su desarrollo en su artículo 252 es supletorio respecto de las leyes especiales que la regulen. Siguiendo la experiencia española, superponer la idea de procedimiento administrativo común a la diversa especialidad resultaría una grave afectación al principio de especialidad²¹ ²² e inclusive un sinsentido al propio fundamento del procedimiento común.

En esa misma línea, al referirse a **condiciones menos favorables para el administrado**, no se puede entender que dicho criterio versa sobre la totalidad de las disposiciones. Más bien, al conjugarse tal propuesta con la razón de ser de la inclusión de dicho artículo, el criterio debe ser aplicado respecto de aquello que es efectivamente común a todos los procedimientos administrativos (régimen de validez de los actos administrativos, notificación, acceso al expediente, recursos, etcétera) y no a características tan vinculadas a la especialidad de la materia como la prescripción²³.

D. Aplicación de disposiciones directas y de remisión en el marco de la LPAG

Sin perjuicio de los alcances del procedimiento común previamente descritos, corresponde hacer

una precisión adicional. Para determinar la presunta condición menos favorable, la comparación entre las disposiciones de la LPAG y la ley especial requerirá adicionalmente de comprender en mayor medida los alcances de la normativa a ser comparada para poder determinar qué preceptos se contrastan. Es así como la LPAG establece tres tipos de disposiciones con preceptos aplicables al procedimiento administrativo:

- Disposiciones que establecen la aplicación de una condición específica.
- Disposiciones que establecen la aplicación de una condición específica al procedimiento administrativo, exceptuando su aplicación de presentarse una ley especial.
- Disposiciones que determinan que las características de una determinada condición se encontrarán regidas por lo establecido en una ley especial, estableciendo un supuesto a ser aplicado en caso no exista esta disposición legal.

El primer tipo prevé preceptos de aplicación directa al procedimiento, debiendo realizarse su contraste entre el contenido concreto de la LPAG y el formulado por la ley especial aplicable.

Este tipo de comparación puede observarse al contrastar el plazo de apelación previsto por la LPAG y el previsto por el Decreto Legislativo 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal. Se aprecia así que la LPAG dispone directamente la aplicación de un plazo distinto al de la norma especial, situación que genera la necesidad de optar entre una u otra norma y, por ende, recurrir a criterios de solución de conflictos de normas, como pueden ser el de la exclusión de la norma menos favorable o el de especialidad.

²¹ Al respecto, Rubio Correa señala que:

Las normas con rango de ley se rigen entre sí por los siguientes principios: [...] La disposición especial prima sobre la general, lo que quiere decir que si dos normas con rango de ley establecen disposiciones contradictorias o alternativas una es aplicable a un espectro más general de situaciones y otra a un espectro más restringido, primera esta sobre aquella en su campo específico (2011, p. 137).

²² El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente 007-2002-AI/TC del 27 de agosto de 2003, se ha manifestado al respecto, señalando que:

[...] no se presenta un problema de validez constitucional cada vez que se produce la colisión de dos normas del mismo rango, sino un típico problema de antinomia, resoluble conforme a las técnicas que existen en nuestro ordenamiento jurídico (v.g. 'ley especial deroga ley general', 'ley posterior deroga ley anterior', etc.).

²³ Ello coincide con lo señalado en la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1452, en tanto que este establece que la norma común comprende disposiciones que regulan aspectos netamente procesales en los cuales no resulta relevante el tipo de procedimiento.

Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General	Decreto Legislativo 1044 – Ley de Represión de la Competencia Desleal
<p>Artículo 218. Recursos administrativos</p> <p>218.1 Los recursos administrativos son:</p> <p>a) Recurso de reconsideración</p> <p>b) Recurso de apelación</p> <p>Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.</p> <p>218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.</p>	<p>Artículo 46.- Recurso de apelación.-</p> <p>46.1.- La resolución final de la Comisión es apelable por el imputado, por quien haya presentado la denuncia de parte y por los terceros con interés legítimo que se hayan apersonado al procedimiento, en el plazo de diez (10) días hábiles.</p>

Fuente: Elaboración propia

A diferencia de ello, si bien el segundo tipo de disposición plantea la aplicación de un precepto directo, también prevé su exclusión ante una ley especial que la contradiga, pues refiere que la última primará sobre lo establecido en la LPAG. Esta situación origina que, a diferencia del anterior tipo de disposición, la aplicación del precepto previsto en la LPAG y en la ley especial no presenten una colisión o conflicto. El acogimiento de la ley especial es así un resultado de la

aplicación directa de la normativa existente en la LPAG.

Un claro ejemplo de ello es el caso del plazo máximo de duración en los procedimientos administrativos sujetos a evaluación previa previsto en la LPAG, a partir del cual se prevé la inaplicación del límite de treinta días hábiles ante la existencia de una disposición legal que fije un plazo de duración mayor, tal y como se concreta por la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones.

Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General	Ley 29325 – Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones
<p>Artículo 39.- Plazo máximo del procedimiento administrativo de evaluación previa</p> <p>El plazo que transcurra desde el inicio de un procedimiento administrativo de evaluación previa hasta que sea dictada la resolución respectiva, no puede exceder de treinta (30) días hábiles, salvo que por ley o decreto legislativo se establezcan procedimientos cuyo cumplimiento requiera una duración mayor.</p>	<p>Artículo 10.- Modalidades de aprobación</p> <p>Para la obtención de las licencias de habilitación urbana o de edificación, existen cuatro (4) modalidades:</p> <p>[...] 3. Modalidad C: Aprobación de Proyecto con evaluación previa por la Comisión Técnica o por los Revisores Urbanos</p> <p>Para el caso en que el interesado opte por la aprobación del proyecto con evaluación previa por la Comisión Técnica, la municipalidad competente convoca a ésta en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles. La Comisión dispondrá de veinte (20) días hábiles para edificaciones y cuarenta (40) días hábiles para habilitaciones urbanas, para la evaluación correspondiente, vencido este plazo sin pronunciamiento se aplicará el silencio administrativo positivo.</p>

Fuente: Elaboración propia

En aplicación del artículo II del Título Preliminar de la LPAG algunos autores han pretendido que, pese a la remisión a ley especial de la norma, este tipo de disposiciones ha de sujetarse a una comparación entre los dos supuestos posibles a efectos de pretender aplicar aquel más favorable al administrado. Sin embargo, la aplicación de este tipo de interpretaciones implicaría desconocer el contenido de las disposiciones presentes en la LPAG, pues intentaría asemejarlas a la primera variante descrita y generaría la existencia de un conflicto normativo. De igual manera, una interpretación de este tipo podría conllevar la necesaria exclusión de uno de los dos supuestos previstos por la LPAG en este tipo de disposición, al implicar necesariamente el establecimiento de una condición menos favorable para el administrado.

Tal es el caso del principio de culpabilidad previsto por la LPAG, el cual establece de manera general la aplicación de la responsabilidad subjetiva en los procedimientos sancionadores a excepción de que una ley especial disponga que esta responsabilidad sea objetiva:

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

[...] 10.- Culpabilidad.- **La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga**

la responsabilidad administrativa objetiva [el énfasis es nuestro].

Así, de considerarse la interpretación descrita se excluiría necesariamente la aplicación de toda disposición legal que establezca la objetividad de la responsabilidad administrativa en un procedimiento sancionador, debido a que reduciría el ámbito de defensa del administrado en este tipo de procedimiento²⁴. En ese sentido, corresponde descartar la aplicación de interpretaciones como la referida para el segundo tipo, pues resulta contradictoria al propio contenido de la LPAG y los preceptos que contiene.

Finalmente, el tercer tipo de estas disposiciones comprende a aquellos preceptos de la LPAG que establecen directamente la aplicación de la ley especial para la determinación de condiciones específicas en un procedimiento, estableciendo la aplicación del supuesto especial en caso de ausencia de disposición legal general alguna. En esta situación, de manera semejante a la variante anterior, se aprecia que la LPAG ha previsto directamente la aplicación de la ley especial mediante la concreción de una remisión normativa y no hay conflicto entre las normas especiales y la LPAG.

Pese a ello, se ha pretendido hacer una comparación entre las leyes especiales materia de remisión y el supuesto de aplicación general previsto ante la ausencia de desarrollo normativo, para así excluir la adopción de la norma especial como lo dispone el artículo II del Título Preliminar de la LPAG. Frente a esta posición, es necesario recalcar que este tipo de disposiciones pretende directamente la aplicación de normativa legal especial como punto de referencia para determinar ciertas condiciones aplicables a un procedimiento administrativo en particular, siendo el supuesto previsto y una consecuencia necesaria ante la ausencia de dicha norma. Es así como la disposición de aplicación supletoria pretende evitar un vacío en la normativa, en lugar de establecer una característica mínima aplicable como la que se pretende construir a través del artículo II del Título Preliminar de la LPAG.

Así, una interpretación contraria impediría al legislador sujetar ciertos aspectos del procedimiento a leyes especiales debido a que comprometería a una disposición legal especial toda remisión de un aspecto o plazo del procedimiento administrativo.

Esto establecería necesariamente un límite a lo que el procedimiento pudiera desarrollar, el cual se encontraría determinado por la disposición a ser aplicable ante la ausencia de legislación especial.

La aplicación de esta reflexión se aprecia claramente en el caso de la figura de la prescripción, la cual según la LPAG se sujeta a una remisión expresa a las leyes especiales. Además, deja la aplicación del plazo de cuatro años solo ante la ausencia de su determinación a efectos de no generar un vacío en su configuración:

Artículo 252.- Prescripción

252.1 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 no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años** [El énfasis es nuestro].

A partir de lo expuesto puede apreciarse que la evaluación de la condición menos favorable para las leyes especiales prevista por el artículo II del Título Preliminar de la LPAG implicará necesariamente constatar de manera previa si la aplicación de esta normativa se encuentra determinada por un conflicto entre disposiciones aplicable (LPAG y ley especial), o si corresponde a la propia remisión realizada por la LPAG, en cuyo caso pretender su exclusión sería desconocer los propios alcances y aplicación de la norma general.

E. La interrupción y la suspensión del plazo de prescripción en el ordenamiento peruano

Habiendo analizado previamente los alcances de la aplicación de la prescripción en torno a la LPAG, resulta adecuado concluir el desarrollo aclarando los términos en los que los tipos de ruptura de la prescripción son aplicables según el marco de la LPAG.

La ruptura del cómputo del plazo de prescripción en la LPAG ha sido desarrollada principalmente respecto del tipo suspensión. Dicho desarrollo se encuentra recogido en el segundo párrafo del artículo 252.2, el cual manifiesta lo siguiente:

²⁴ Un ejemplo de disposición que establece la responsabilidad objetiva en el procedimiento sancionador se aprecia en la Ley 29325, norma que dispone en materia ambiental que la responsabilidad administrativa es objetiva:

Artículo 18.- [...] Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

Artículo 252.- Prescripción

[...] 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 la 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.

La norma citada establece que el cómputo del plazo de prescripción puede ser susceptible de suspensión con la notificación de la imputación de cargos. Ello, en la medida que el inicio de un procedimiento administrativo sancionador generaría una situación que suspende el plazo de prescripción y al verse concluida (tras 25 días hábiles paralizado) el plazo debería retomarse desde donde se quedó²⁵.

Sobre la interrupción de la prescripción, si bien la LPAG no desarrolla sus alcances, sí reconoce su existencia en lo referente a la caducidad del procedimiento administrativo. Así, en el artículo 259 inciso 4 de dicha norma se establece que

[...] En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado administrativamente no interrumpe la prescripción.

Al incluirse este artículo, la LPAG reconoce en su mismo texto la posibilidad de que la ruptura del cómputo del plazo de prescripción se manifieste también como interrupción.

Por ello, aun ante la ausencia de desarrollo de la interrupción en el marco de la LPAG, esta situación no excluye la existencia de dicha figura ni enerva la posibilidad que ella pueda ser recogida por normas especiales. En efecto, como establece la Segunda Disposición Complementaria Final de la LPAG, es posible que normas distintas a esta regu-

len figuras no previstas en dicha norma, sobre la base de su texto: “Las disposiciones legales posteriores no pueden reiterar el contenido de las normas de la presente Ley, debiendo sólo referirse al artículo respectivo o concretarse a regular aquello no previsto”.

La LPAG ha regulado la suspensión del cómputo del plazo de prescripción según este sentido y, de manera más acotada, ha reconocido la existencia de la interrupción de la prescripción en el procedimiento administrativo. Es en el marco de lo señalado, que consideramos que la ruptura del plazo de la prescripción no está ligada únicamente a la suspensión, sino que ella también puede concretarse por la interrupción. Debido a la forma en la que se encuentran reguladas ambas figuras en la LPAG, consideramos que esta norma dejó abierta la posibilidad de desarrollar en las distintas leyes especiales la interrupción de la prescripción.

Al respecto, la concreción de dicha oportunidad puede apreciarse en diversas materias de nuestro ordenamiento. Muestra de ello se aprecia en la normativa tributaria, la cual recoge la interrupción de la prescripción sin afectar a la LPAG, inclusive cuando no desarrolla su ruptura de manera amplia²⁶; asimismo, desarrolla la suspensión, lo que da cuenta de la ausencia de conflicto o aplicación excluyente entre ambas figuras²⁷. En efecto, el Texto Único Ordenado del Código Tributario regula tanto la interrupción como la suspensión, estableciendo en sus artículos 45 y 46 lo siguiente:

Artículo 45.- Interrupción de la prescripción

1. El plazo de prescripción de la facultad de la Administración Tributaria para determinar la obligación tributaria se interrumpe: a) Por la presentación de una solicitud de devolución. [...]
2. El plazo de prescripción de la acción para exigir el pago de la obligación tributaria se interrumpe: a) Por la notificación de la orden de pago. [...]
3. El plazo de prescripción de la acción de aplicar sanciones se interrumpe:

²⁵ Del mismo modo, el artículo 253.2 de la LPAG establece como causales de suspensión del plazo de prescripción de la exigibilidad de las multas impuestas: (a) la iniciación del procedimiento de ejecución forzosa; y, la (b) la presentación de la demanda de revisión judicial del procedimiento de ejecución forzosa. Ambos supuestos calzan con la idea de una situación con vocación de permanencia que deja en suspenso el cómputo del plazo.

²⁶ Cabe indicar que la interrupción regulada en el Texto Único Ordenado del Código Tributario está vinculada, principalmente a cualquier acto de la administración tributaria dirigido, entre otros, al ejercicio de la facultad de fiscalización. En ese sentido, resulta pertinente que el plazo se reinicie de acuerdo con lo señalado en la primera parte de este artículo.

²⁷ Debemos señalar que la suspensión según el reglamento del Código Tributario se encuentra vinculada a hechos que, de alguna manera, establecen una pausa necesaria en el cómputo del plazo (tramitación del procedimiento), y por ende, no puede seguir computándose. Sin perjuicio de ello, en caso dicho procedimiento culmine, el plazo de prescripción debería retomarse desde donde quedó.

a) Por la notificación de cualquier acto de la Administración Tributaria dirigido al reconocimiento o regularización de la infracción o al ejercicio de la facultad de fiscalización de la Administración Tributaria para la aplicación de las sanciones [...].

Artículo 46.- Suspensión de la prescripción

1. El plazo de prescripción de las acciones para determinar la obligación y aplicar sanciones se suspende: a) Durante la tramitación del procedimiento contencioso tributario. [...]

2. El plazo de prescripción de la acción para exigir el pago de la obligación tributaria se suspende: a) Durante la tramitación del procedimiento contencioso tributario.

Por su parte, el Instituto de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual contempla la interrupción y la prescripción en la normativa aplicable a sus órganos²⁸. En el caso del Decreto Legislativo 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal, establece en su artículo 51 lo siguiente:

Las infracciones a la presente Ley prescribirán a los cinco (5) años de ejecutado el último acto imputado como infractor. La prescripción se interrumpe por cualquier acto de la Secretaría Técnica relacionado con la investigación de la infracción que sea puesto en conocimiento del presunto responsable. El cómputo del plazo se volverá a iniciar si el procedimiento permaneciera paralizado durante más de sesenta (60) días hábiles por causa no imputable al investigado.

Caso similar es el aplicable a las infracciones a la libre competencia²⁹. Al respecto, el Texto Único Ordenado de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas establece en su artículo 45:

La prescripción se interrumpe por cualquier acto de la Secretaría Técnica relacionado con la investigación de la infracción que sea puesto en conocimiento del presunto responsable. El

cómputo del plazo se volverá a iniciar si el procedimiento permaneciera paralizado durante más de noventa (90) días hábiles por causa no imputable al investigado.

Por otro lado, en materia laboral también se ha utilizado la interrupción como ruptura de la prescripción y conforme a lo señalado a lo largo del artículo³⁰. Así lo establece la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, cuyo artículo 13 señala:

El inicio de actuaciones de vigilancia y control interrumpirá el plazo de prescripción de las infracciones en materia sociolaboral. En todo caso, se respetará el deber de confidencialidad, manteniendo la debida reserva sobre la existencia de una denuncia y la identidad del denunciante.

Dada la diversa normativa revisada en la cual se desarrolla la figura de la interrupción, podemos concluir que dicho tipo de ruptura no ha sido excluido del Derecho Administrativo, sino que se le ha permitido desarrollarse mediante leyes especiales y al amparo de lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria Final de la LPAG. Asimismo, se ha reconocido la posibilidad que tienen la interrupción y la suspensión de convivir dentro de la misma normativa, sin que su aplicación fuese excluyente de manera alguna. Finalmente, a partir de los ejemplos citados quedan corroboradas las características concluidas respecto de ambos tipos de ruptura que coinciden con las características establecidas del *ius puniendi* del Estado³¹.

En relación a ello, debemos recalcar que la inclusión de la figura de la interrupción dentro de la normativa administrativa no resulta ajena ni anticuada. Esto puede corroborarse en tanto la redacción del Proyecto de Ley referido a la Ley de Control Previo de Operaciones de Concentración Económica, cuyo texto sustitutorio consensuado con la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, fue aprobado recientemente por el Congreso de la República, establece en su artículo 29:

²⁸ De la norma aplicable a los casos de competencia desleal, se establece el supuesto de interrupción del cómputo de plazo de prescripción, resaltándose las características antes mencionadas, esto es, los hechos ante los cuales resulta aplicable (en este caso, el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración) y los efectos que genera (es decir, vuelve a iniciar el cómputo del plazo de prescripción desde cero).

²⁹ Al igual que en los casos de competencia desleal, la prescripción en materia de libre competencia resalta las características de la interrupción del plazo de prescripción, en la medida que este aparece ante cualquier acto de la Secretaría Técnica en ejercicio de la potestad sancionadora y genera como efecto el reinicio del cómputo del plazo de prescripción.

³⁰ En materia laboral la interrupción de la prescripción se encuentra desarrollada, generándose su concreción mediante las actuaciones de vigilancia y control de la autoridad administrativa. Ello coincide con el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, como hemos indicado de manera previa.

³¹ El *ius puniendi* refiere a la actividad punitiva del Estado y es entendido como "la potestad que se manifiesta en el aspecto coercitivo de las normas y, por otro, que es también objeto de la regulación de las mismas" según el expediente 00033-2007-PI del Tribunal Constitucional.

La prescripción se interrumpe por cualquier acto de la Secretaría Técnica relacionado con la investigación de la infracción que sea puesto en conocimiento del investigado y le permita conocer el objeto de la investigación. El cómputo del plazo se reanuda si el procedimiento permaneciera paralizado durante más de noventa (90) días hábiles por causa no imputable al investigado.

Dicha norma contiene, una vez más, el desarrollo de la interrupción de la prescripción y recalca la posibilidad de incluir dicha figura en los procedimientos administrativos desde las características propias de este tipo de ruptura al establecer cualquier acto relacionado a la investigación de la infracción como causal de interrupción del cómputo de plazo de prescripción³².

Podemos concluir de todo lo expuesto que la interrupción y la suspensión no solo son dos tipos de ruptura del cómputo del plazo de prescripción que pueden convivir en un mismo ordenamiento, sino que, además, estas han sido desarrolladas en diversa normativa y no son figuras excluyentes entre sí. A su vez, esto confirma que la falta de regulación de la interrupción en la LPAG no implica que se desconozca su existencia o que no resulte aplicable a procedimientos sancionadores, como lo ha manifestado la regulación de diversos sectores.

V. CONCLUSIONES

La prescripción en el Derecho Administrativo es una institución que limita la potestad sancionadora de la Administración al impedirle perseguir e imponer sanciones tras el transcurso de un determinado periodo de tiempo. Tiene como fundamento el otorgamiento de seguridad jurídica a los particulares y la existencia de una regla de eficiencia exigible a la Administración.

En el ordenamiento peruano, tal figura se encuentra regulada por la LPAG y las leyes especiales de la materia, desarrollándose en ellas los alcances referidos al plazo, la forma de inicio de su cómputo, la duración o extensión aplicable y los supuestos de ruptura posibles. No obstante, el alcance de la aplicación de la LPAG en lo referido a prescripción no resulta del todo pacífico en torno a su coexistencia con las leyes que regulan procedimientos y aspectos especiales, como en el caso de la prescripción. A partir de distintas interpretaciones del artículo II

del Título Preliminar de la LPAG se aprecia que ella pretende limitar el desarrollo en las leyes especiales de esta figura.

Ante esta situación, el entendimiento de la prescripción debe partir por comprender los alcances según la LPAG del término **norma común** en nuestro ordenamiento. En relación a ello, el análisis de las bases teóricas que sustentan tal calificación (como es el caso de la normativa y doctrina española) refleja que la figura de la prescripción no se encuentra comprendida bajo los alcances del procedimiento común pretendido como uno de los objetivos de la LPAG.

De manera semejante, a partir de una interpretación de las distintas disposiciones de la LPAG se aprecia que la prescripción es una de las figuras que han sido consideradas como elementos cuya determinación corresponde necesariamente a la normativa especial (remisión expresa a las leyes especiales). Ante estos casos, la LPAG únicamente comprende supuestos aplicables a la inexistencia del desarrollo legal de estas en leyes especiales.

Finalmente, se puede constatar, como consecuencia de la revisión de distintas disposiciones de la LPAG referidas a la ruptura del plazo de prescripción, que la prescripción en el procedimiento administrativo sancionador peruano prevé la existencia tanto de la suspensión como de la interrupción. Mientras la primera de estas figuras resulta de aplicación inmediata a todo procedimiento sancionador, la interrupción se encuentra prevista en procedimientos como el tributario, laboral, de libre competencia o de competencia desleal.

En ese sentido, a partir de los distintos aspectos materia de análisis, se puede concluir que el desarrollo de la prescripción en la LPAG no conlleva el predominio de estas disposiciones sobre aquellas previstas en otras normas legales. Más bien, presenta, de manera general, una vocación de supletoriedad concretada por medio de la remisión directa a las leyes especiales. ■

VI. REFERENCIAS

Baca Oneto, V. (2001). La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General. En: *Derecho & Sociedad* 37, pp. 263274.

³² Cabe señalar que esta Ley fue aprobada por el Pleno del Congreso de la República el 2 de mayo de 2019. Debido a que por error se realizó una modificación en el texto respecto de la Segunda Disposición Complementaria Final que cambia el sentido de la norma, se dispuso que dicha ley sea sometida a votación nuevamente. A mayor abundamiento ver lo referido por Javier Prialé (2019).

- Caballenas de Torres, G. (1982). *Diccionario Jurídico Elemental*. Segunda Edición. Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Cassagne, J.C. (2010). *Derecho Administrativo*, volumen II. Lima: Palestra.
- Chang Tokushima, J. y M. Drago Alfaro (2018). La prescripción en el procedimiento administrativo sancionador en materia de Libre Competencia a partir de las modificaciones a la Ley del Procedimiento Administrativo General. En: *Ius et veritas* 56, pp. 1627.
- De Diego Díez, L. (2009). *Prescripción y caducidad en el Derecho Administrativo Sancionador*. Segunda Edición. Barcelona: Bosch.
- De Palma del Teso, Á. (2001). Infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos. En: *Revista española de Derecho Administrativo* 112, pp. 553-574.
- Díez Ripollés, J. (2008). Algunas cuestiones sobre la prescripción de la pena. En: *Indret: Revista para el Análisis del Derecho* 2. Disponible en: <http://www.indret.com/pdf/528.pdf>
- Díez Sánchez, J. (1992). *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*. Madrid: Civitas.
- García de Enterría Martínez, E. (1993). Un punto de vista sobre la nueva ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y de procedimiento administrativo común de 1992. En: *Revista de Administración Pública* 130, pp. 205-222.
- González Ríos, I. (2018) La vis expansiva del concepto «procedimiento administrativo común» en nuestros días. En: *Revista de Administración Pública* 207, pp. 127-175.
- Meini Méndez, I. (2009). Sobre la prescripción de la acción penal. En: *Foro Jurídico* 8, pp. 70-81.
- Morón Urbina, J.C. (2003). Los efectos de la Ley del Procedimiento Administrativo General sobre los procedimientos especiales. En: *Derecho & Sociedad* 20, pp. 121-142.
- (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Decimocuarta edición. Lima: Gaceta Jurídica.
- Nieto García, A. (1994). *Derecho Administrativo Sancionador*. Segunda edición. Madrid: Tecnos.
- (2012). *Derecho Administrativo Sancionador*. Quinta edición. Madrid: Tecnos.
- Ortolán, J.-L.-E. (1879) *Explicación Histórica de la Instituciones del Emperador Justiniano: Idea de la Generalización del Derecho Romano*. Madrid: Editorial Leocadio López.
- Parada Vásquez, R. (2013). *Derecho Administrativo II: Régimen jurídico de la actividad administrativa*. Vigésima Edición. Madrid: Open Ediciones Universitarias.
- Pedreira González, F. (2004). *La prescripción de los delitos y las faltas*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- (2007) Breve referencia a la historia de la prescripción de las infracciones penales: especial consideración de la problemática surgida en el Derecho romano a través de dos aportaciones fundamentales. En: *Revista de Derecho UNED* 2, pp. 435444.
- Peña-Cabrera Freyre, A. (2011). *Derecho Procesal Penal*. Lima: Rodhas.
- Prialé, J. (6 de mayo de 2019). “Congreso volverá a votar ley de control previo de fusiones: ¿A qué se debe?”. En: *Gestión*. Disponible en: <https://gestion.pe/economia/congreso-volvera-votar-ley-control-previo-fusiones-debe-266009-noticia/>.
- Rebollo Puig, M. y M. Izquierdo Carrasco – Lección 7, Derecho Administrativo Sancionador: características generales y garantías materiales. En: Rebollo Puig, M. y D. Vera Jurado (2016). *Derecho Administrativo, Tomo II: Régimen jurídico básico y control de la Administración*. Madrid: Tecnos. Disponible en: <https://www.minjus.gob.pe/wpcontent/uploads/2017/09/2.REBOLLOPUIGIZQUIERDODerechoadministrativo-SancionadorCaracteresgenerales.pdf>.
- Rubio Correa, M. (2011). *El Sistema Jurídico: introducción al Derecho*. Décima edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Soriano Correa, D. (2012). *La cultura jurídica chilena: un estudio exploratorio de la cultura jurídica chilena desde una perspectiva sociológica* (Memoria de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales). Universidad de Chile: Santiago de Chile.

Trayter Jiménez, J. y V. Aguado I Cudolà (1995). *Derecho Administrativo Sancionador*. Derecho Administrativo Sancionador: Materiales. Barcelona: Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales.

Zegarra Valdivia, D. (2010). La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General. En: *Revista de Derecho Administrativo* 9, pp. 207-214.

LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y OTROS DOCUMENTOS LEGALES

Decreto Legislativo 635. Código Penal. En: *Sistema Peruano de Información Jurídica*, 8 de abril de 1991.

Decreto Legislativo 957. Nuevo Código Procesal Penal. En: *Sistema Peruano de Información Jurídica*, 29 de julio de 2004.

Decreto Legislativo 1044. Ley de Represión de la Competencia Desleal. En: *Diario El Peruano*, 26 de junio de 2008.

Decreto Legislativo 1272. Decreto Legislativo que modifica la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y deroga la Ley 29060, Ley del Silencio Administrativo. En: *Diario El Peruano*, 21 de diciembre del 2016.

Decreto Supremo 082. Decreto Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado. En: *Diario El Peruano*, 13 de marzo del 2019.

Exposición de motivos del Decreto Legislativo 1272, Decreto Legislativo que modifica la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley 29060, Ley del Silencio Administrativo.

Ley 30/1992. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones

Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En: Agencia Estatal *Boletín Oficial del Estado*, 27 de noviembre de 1992.

Ley 39/2015. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En: Agencia Estatal *Boletín Oficial del Estado*, 2 de octubre de 2015.

Ley 40/2015. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En: Agencia Estatal *Boletín Oficial del Estado*, 2 de octubre de 2015.

Ley 171/1958. Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento Administrativo. En: Agencia Estatal *Boletín Oficial del Estado*, 18 de julio de 1958.

Ley 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General. En: *Diario El Peruano*, 11 de octubre del 2001.

Ley 28806. Ley General de Inspección del Trabajo. En: *Diario El Peruano*, 19 de julio del 2006.

Ley 29325. Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. En: *Diario El Peruano*, 5 de marzo del 2009.

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 007-2002-AI/TC, del 27 de agosto de 2003. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 00033-2007-PI/TC, 13 de febrero de 2009.

Texto sustitutorio consensuado con la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera de la Ley de Control Previo de Operaciones de Concentración Económica. En: *Expediente Virtual Parlamentario*, 30 de abril de 2019.