

CONTROL JUDICIAL DE LA SUSPENSIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

DANNY GRIMALDO GONZALES MELQUIADES

Abogado por la Universidad Nacional de Trujillo. Magíster en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asociado de Inspecciones Laborales de Vinatea & Toyama Abogados.



I. INTRODUCCIÓN

El transcurso de tiempo puede tener diferentes connotaciones jurídicas en las ramas del Derecho. En el caso del Derecho Sancionador, ya sea del Derecho Penal o del Administrativo, el tiempo puede determinar la legitimidad del ejercicio del *ius puniendi* del Estado, ya que se espera que ante, una falta, un delito o una infracción, las autoridades encargadas de sancionar a quienes los cometen empleen un tiempo razonable para ello, a fin de que la alarma social generada por el incumplimiento no haya sido olvidada y sin que se logre la impunidad de los infractores.

Por ello, es usual que en el régimen administrativo sancionador se regulen figuras que sancionan la inactividad de las autoridades en el trámite de los procedimientos donde se debe establecer la comisión de una infracción o ejecutar la sanción impuesta. Así, con las modificaciones que sufrió la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, la Ley 27444), desde su publicación, actualmente esta norma regula dos figuras muy importantes: la prescripción y la caducidad.

En el presente trabajo, se busca notar que, en el caso de la prescripción, pese a los esfuerzos del legislador delegado de mejorar su regulación, existe una falta de precisión con relación al cómputo de su plazo, pues si bien la Ley 27444 sí señala desde cuándo debe empezar el conteo del plazo, no establece lo mismo respecto de su finalización, lo que genera que en el caso de Inspección del Trabajo se impongan sanciones en plazos irrazonables por partes de las autoridades sancionadoras de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil).

II. PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

En nuestro ordenamiento, el Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo n.º 004-2019-JUS (en adelante, el TUO de la LPAG) regula la prescripción de

las infracciones y de las sanciones administrativos en diferentes artículos¹. Así, el artículo 252 del referido cuerpo normativo establece que *“la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales”*, agregando que en caso no se haya determinado por la norma especial, dicha facultad prescribirá a los cuatro años, es decir, para determinar el plazo de prescripción de las infracciones primero debemos recurrir a la norma especial y solo en caso de que esta no regule el plazo de prescripción, resulta de aplicación el plazo de cuatro años previsto en la norma general.

En ese sentido, dado que en el caso de la Inspección del Trabajo el artículo 51 del Reglamento de la LGIT prescribe que *“la facultad de la autoridad inspectiva para determinar la existencia de infracciones en materia sociolaboral (...) prescribe a los cuatro (4) años”*, no es necesario recurrir a la aplicación de la norma general aun cuando se trate del mismo plazo.

Habiéndose establecido el plazo de prescripción de las infracciones sociolaborales, podemos apreciar que nuestro ordenamiento jurídico se ha esforzado en brindar las pautas necesarias para determinar el día en que inicia el cómputo del plazo de prescripción (*dies a quo*), pero no sucede lo mismo el día en que finaliza el cómputo de aquel (*dies ad quem*), conforme desarrollaremos más adelante.

III. INICIO DEL CÓMPUTO DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN

El numeral 252.2 del artículo 252 del TUO de la LPAG diferencia el *dies a quo* según el tipo de infracción²:

- Para las infracciones instantáneas o instantáneas con efectos permanentes, el plazo comienza a partir del día en que se cometió la infracción.

1 En el caso de la prescripción de las sanciones, el tema no será abordado en el presente trabajo; sin perjuicio de ello podemos señalar que, el artículo 253 del TUO de la LPAG establece una regulación similar a la de la prescripción de las infracciones, pues señala que *“la facultad de la autoridad para exigir por la vía de ejecución forzosa el pago de las multas impuestas por la comisión de una infracción administrativa prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales”* y que, en caso de no estar previsto, de forma general prescriben a los dos años computados a partir de que la multa quedó firme o de la conclusión del proceso contencioso administrativo en forma desfavorable al administrado.

2 El tema fue desarrollado por Baca Oneto con bastante precisión en un artículo publicado en el año 2011, incluso antes de la modificación de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

- Para las infracciones continuadas, el cómputo comenzará desde el día en que se realizó la última acción constitutiva de la infracción.
- Para las infracciones permanentes, se computará el plazo a partir del día en que cesó la acción infractora.

Una vez iniciado el cómputo del plazo de prescripción, este puede ser suspendido conforme a ley.

IV. SUSPENSIÓN DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN

En su texto original, el numeral 233.2 del artículo 233 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el año 2001, establecía que *“el plazo de prescripción solo se interrumpe con la iniciación del procedimiento sancionador”*; sin embargo, contradiciendo la naturaleza misma de la figura jurídica de la interrupción del plazo, seguidamente añadía que el plazo se reanudaba si el expediente se paralizaba por más de un mes por causa no imputable al administrado.

La contradicción evidenciada fue corregida con el Decreto Legislativo n.º 1029, publicado el 24 de junio de 2008. Cabe señalar que, aunque el artículo 233 de la Ley del Procedimiento Administrativo General fue modificado posteriormente por el Decreto Legislativo n.º 1272 en el año 2016, el texto del segundo párrafo del numeral 233.2 de la Ley del Procedimiento Administrativo General mantiene el texto incorporado por el Decreto Legislativo n.º 1029.

Así, el actual segundo párrafo del numeral 252.2 del artículo 252 del TUO de la LPAG, con una mejor técnica legislativa, señala que solo la imputación de cargos al administrado suspende el plazo de prescripción de las infracciones administrativas y que su cómputo se reanuda si el procedimiento se paraliza por más de veinticinco días hábiles:

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

Los cambios introducidos mejoran la regulación del cómputo del plazo de prescripción debido a lo siguiente:

- Se precisa que se trata de una suspensión del plazo y no de una interrupción, lo que aleja cualquier duda acerca si debe continuarse con el cómputo del plazo de prescripción transcurrido hasta la fecha en que se notificó la imputación de cargos o si debe iniciarse un nuevo del plazo de cuatro años -como sería en el caso de una interrupción-.
- El plazo de prescripción ya no se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador, sino con la notificación de la imputación de cargos al administrado. Esta modificación genera una mayor garantía y predictibilidad a los administrados, ya que, con la regulación anterior, la autoridad podía emitir el acto de inicio del procedimiento sancionador sin notificarlo al administrado, lo que suponía que había operado la suspensión del plazo sin que el administrado tenga conocimiento de la existencia de un procedimiento sancionador en su contra. De otro lado, permite a la autoridad conocer que recién a partir de la notificación de la imputación de cargos deberá procurar no mantener paralizado el procedimiento sancionador para evitar que se continúe con el cómputo del plazo de prescripción suspendido.
- El cambio del plazo máximo de paralización de un mes a veinticinco días hábiles es más coherente con las actividades de la Administración Pública, ya que -por lo general- los servidores y funcionarios públicos laboran los días hábiles; por lo que, no guarda sentido imponerles un plazo vinculado con sus actividades, o la falta de estas, relacionado con meses, en los cuales se computan tanto días hábiles como inhábiles.

Haciendo un paréntesis, en el caso de las infracciones sociolaborales, el artículo 13 de la Ley n.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, establece que *“el inicio de actuaciones de vigilancia y control interrumpe el plazo de prescripción de las infracciones en materia sociolaboral”*; y de forma similar el texto original del artículo 51 de su reglamento, aprobado por Decreto Supremo n.º 019-2006-TR, establecía que el plazo de prescripción de las infracciones sociolaborales -conforme al texto primigenio de la Ley 27444- se interrumpía con el inicio de las actuaciones vigilancia y control. Sin embargo, después de

las modificaciones dispuestas por el Decreto Legislativo n.º 1272, se emitió el Decreto Supremo n.º 015-2017-TR, que modificó el citado artículo 51, el cual ya no hace referencia a la interrupción del plazo de prescripción y se remite al TUO de la LPAG.

Por ello, actualmente, en su mayoría, los pronunciamientos de las autoridades sancionadoras de la Sunafil solo hacen referencia a la suspensión del plazo de prescripción a partir de la imputación de cargos al administrado, aunque algunas intendencias aun consideran -ilegalmente- que el plazo de prescripción se interrumpe con el inicio de las actuaciones inspectivas de investigación.

Recapitulando, podemos señalar que el cómputo del plazo de prescripción de cuatro años para las infracciones administrativas inicia dependiendo del tipo de infracción (instantánea, instantánea con efectos permanente, continuada o permanente) y se suspende con la notificación de la imputación de cargos al administrado -siempre que no hayan transcurrido los cuatro antes de la notificación-, reanudándose en caso que el procedimiento sancionar se paralice por más de veinticinco días hábiles por causa no imputable al administrado hasta la determinación de la existencia de la infracción administrativa.

Lo anterior, aunque parece claro y sencillo, nos debe llevar a una pregunta capital ¿cuándo ocurre la determinación de la existencia de infracciones administrativas?, o en términos del cómputo del plazo, ¿cuándo finaliza el cómputo del plazo de prescripción (*dies ad quem*)?

V. DETERMINACIÓN DE LA EXISTENCIA DE INFRACCIONES

Para dilucidar el *dies ad quem* del plazo de prescripción, debemos interpretar cuándo la autoridad determina la existencia de infracciones. Sobre el particular, los pronunciamientos administrativos han tomado como dogma que la determinación de la existencia de la infracción se genera con la resolución de primera instancia, restando importancia al tiempo transcurrido después de la interposición de recursos impugnatorios por parte de los administrados, aun cuando la Administración excede el plazo que tiene para resolver.

Así, en materia laboral, cuando el Tribunal de Fiscalización Laboral (en adelante, el TFL) realiza el cómputo del plazo de prescripción de las infracciones sociolaborales, emplea la fecha de inicio del cómputo de acuerdo con el tipo de infracción (instantánea, instantánea con efectos permanentes, continuada o

permanente) y la fecha de notificación de la resolución de la Sub-Intendencia de Sanción, asumiendo que este acto determina la responsabilidad administrativa, pese a que el administrado está facultado a interponer recursos administrativos, y sin justificar su decisión en alguna norma del procedimiento administrativo.

Por ejemplo, en la Resolución n.º 001-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, de fecha 3 de enero de 2024, el TFL efectuó el ejercicio antes mencionado en el caso de infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo imputadas a partir de un accidente de trabajo. Como las infracciones se consideran instantáneas, el cómputo del plazo de prescripción inició el día del accidente de trabajo, el cual acaeció el 16 de octubre de 2017; luego, descontando los supuestos de suspensión del plazo de prescripción, el TFL concluyó que el plazo no habría prescrito porque la resolución de primera instancia fue notificada el 26 de enero de 2022:

"6.13. Así, la Resolución de Sub Intendencia n.º 123-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE4, en la que se determinó, la existencia de dos (02) infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, fue notificada el 25 de enero de 2022, y en atención a que el plazo de prescripción se suspendió en dos oportunidades, la primera en atención al Decreto de Urgencia n.º 029-2020 (del 23 de marzo de 2020 al 26 de junio de 2020) y la segunda con la notificación de imputación de cargos, el 06 de diciembre de 2021 (hasta el 12 de enero de 2022), al realizarse el conteo del plazo transcurrido se obtiene, 3 años 11 meses y 1 días, para las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo y 3 años 8 meses y 19 días, para la infracción a la labor inspectiva, lo que evidencia que no se ha excedido del plazo de prescripción antes señalado."

Si tenemos en cuenta las fechas mencionadas en la citada resolución del TFL, se puede observar que entre la fecha de la supuesta comisión de las infracciones (16 de octubre de 2017) y la fecha de notificación de la decisión del TFL -que ocurrió el 17 de enero de 2024, según el portal 'Consulta tu trámite' de la Sunafil- más de seis años.

Aunque pueda parecer menor esta diferencia, podemos ver otros pronunciamientos del TFL en que el plazo se extiende por el doble del plazo de prescripción, manteniendo imperturbable a la autoridad que no resuelve oportunamente. Al respecto, en la Resolución n.º 1221-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, el TFL resolvió el recurso de revisión planteado por un empleador que fue sancionado por dos infracciones: la primera, por no otorgar un certificado de trabajo por el

periodo laborado del 1 de febrero de 2014 al 15 de junio de 2015; y, la segunda, por no cumplir con la medida de requerimiento emitida el 25 de abril de 2018. Ante la acusación del administrado de que las infracciones habían prescrito, el TFL se pronunció de manera expresa sobre el término del cómputo del plazo de prescripción citando al autor Gallardo Castillo para sostener que culmina con la notificación de la resolución sancionadora:

"6.16. Por su parte, respecto al término del cómputo del plazo objeto de análisis, corresponde traer a colación lo expuesto por Gallardo Castillo, quien de manera ilustrativa refiere que "(...) el día final del cómputo viene determinado por la fecha en que tiene lugar la notificación válida de la resolución sancionadora, no por la fecha en que se expide ésta última".

6.17. Esta interpretación es conforme con la estructura propia del PAS, en el cual el legislador exige la notificación de la resolución de sanción para la conclusión del procedimiento, en cuyo trámite, necesariamente, se articula la facultad sancionadora del Estado y sus límites, entre los cuales destaca el plazo de prescripción."

En este caso, el TFL no se pronunció por la infracción vinculada con la falta de entrega del certificado de trabajo por ser una infracción leve, pero si analizamos el tiempo transcurrido, podremos advertir los siguientes hitos:

- Si el trabajador cesó el 15 de junio de 2015, su empleador tenía 48 horas para entregarle su certificado de trabajo, lo que implica que el plazo de prescripción debió computarse desde el 17 de junio de 2015.
- Luego, la resolución de primera instancia que acoge la multa por no entregar el certificado de trabajo fue notificada al administrado el 17 de enero de 2022, esto es, después de seis años de la comisión de la infracción.
- Ante el recurso de apelación reencauzado por la Sub-Intendencia de Sanción, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró confirmó la resolución de primera instancia y notificó su decisión el 13 de abril de 2022
- Finalmente, el TFL se abstuvo de revisar si había prescrito la infracción por no entregar el certificado de trabajo -pese a que este incumplimiento es el sustento de la emisión de la medida de requerimiento

por la que sí se pronunció- y notificó su resolución el 11 de enero de 2024.

El recuento de hechos realizado nos evidencia como el administrado recibió por parte de la Inspección del Trabajo una respuesta firme a la supuesta existencia de una infracción sociolaboral más de ocho años después de la fecha en que habría incurrido en el incumplimiento.

Ahora bien, retomando la cita efectuada por el TFL en la Resolución n.º 1221-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, aquella hace referencia a la notificación del acto resolutivo como hecho cierto para el cómputo de plazos resulta coherente con el procedimiento administrativo sancionador, pues este hace referencia a la notificación para su inicio, ya que busca otorgar protección al administrado en el sentido de que el plazo de prescripción solo puede suspenderse si el imputado conoce de la existencia del procedimiento. Del mismo modo, para otorgar efectos a la decisión de la autoridad sancionadora, no solo se debe haber expedido aquella, sino que se exige que haya sido notificada al administrado; sin embargo, el autor citado no precisa si se trata de la autoridad sancionadora de primera o segunda instancia.

Por ello, dado que la Ley 27444 no ha efectuado dicha precisión, sí consideramos trascendente enarbolar algunas cuestiones que nos permitan decantar por alguna de conclusión coherente con las garantías del debido procedimiento administrativo, ya que de acuerdo con el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el administrado tiene derecho a obtener una decisión en un plazo razonable, el cual debería ser acorde con los plazos previstos en la ley para que las autoridades competentes resuelvan los asuntos a su cargo.

En ese sentido, resulta importante traer a colación lo señalado por Nieto sobre el cómputo del plazo de prescripción durante los recursos administrativos, al reconocer que la jurisprudencia española no tenía una respuesta inequívoca sobre el particular:

"No se cuenta, por el contrario, con una respuesta jurisprudencial inequívoca a la delicada cuestión de si cabe la prescripción en vía de recurso administrativo, no obstante la habitualidad con que se plantea. Porque es el caso que existen dos líneas hermenéuticas incompatibles que no han logrado ponerse de acuerdo. Una situación lamentable por la inseguridad que produce (...)." (p. 548)

Para el caso peruano, en un artículo publicado antes de las modificaciones dispuestas por el Decreto Legislativo n.º 1272, publicado el 2016, Zegarra menciona que surge como un aspecto controvertido pendiente de resolver por la Ley 27444 determinar la posibilidad de trasladar el plazo de prescripción a la vía impugnativa, y llega a la conclusión de que el cómputo no puede ser extendido durante el tiempo que tomen las autoridades en resolver los recursos administrativos, pues la Administración ya habría cumplido con sancionar al administrado:

"Debe señalarse que ello no es posible, ya que si la Administración ha perseguido oportunamente la infracción y la ha sancionado, sin incurrir en inactividad por un plazo superior al establecido para la prescripción, lo que suceda después, y concretamente, la demora en pronunciarse o resolver los recursos en sede administrativa en nada afecta a la prescripción de la infracción; sino, simplemente determina si el órgano autor de la resolución originaria actuó con arreglo al ordenamiento jurídico.

Estando entonces a lo prescrito en nuestro Ordenamiento Jurídico, la posible demora en la resolución expresa de los recursos, dará lugar a la ficción del silencio administrativo negativo que luego permitirá la impugnación en la vía judicial del acto presunto, pero no a la prescripción." (p. 213)

Nos parece importante mencionar que la opinión de Zegarra se emitió antes del Decreto Legislativo n.º 1272 debido a que esta norma introdujo en nuestro régimen administrativo sancionador la figura de la caducidad del procedimiento sancionador. Así, en la parte final del primer párrafo de su artículo 259, el TUO de la LPAG prescribe que "*la caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo*" (énfasis agregado).

De este modo, si en el caso de la caducidad -que junto a la prescripción son las dos figuras que otorgan efectos al transcurso del tiempo en el procedimiento sancionador- el legislador delegado se ha cuidado de precisar que esta no aplica en el procedimiento recursivo, no tenemos ninguna justificación para concluir que el silencio del legislador sobre el cómputo del plazo de prescripción durante el procedimiento recursivo implique que el tiempo transcurrido deba ser excluido, sobre todo si tenemos diferentes normas sectoriales del Derecho Administrativo Sancionador que expresamente señalan que el plazo de prescripción también se computa durante el plazo que toma la Administración para resolver los recursos administrativos.

VI. CÓMPUTO DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO RECURSIVO SEGÚN NORMAS SECTORIALES

De la revisión de los procedimientos sancionadores en diferentes sectores, hemos advertido que la mayoría regulan los alcances de la prescripción repitiendo lo previsto en la Ley 27444 o remitiéndose a esta. Sin embargo, en algunos casos podemos apreciar que sí se han efectuado precisiones respecto del término del cómputo del plazo de prescripción, incluyendo el tiempo que se toman las autoridades en resolver los recursos administrativos. Por lo que, a continuación, citaremos tres ejemplos bajo un orden cronológico:

a) Prescripción de infracciones tributarias

El Decreto Legislativo n.º 1311, publicado el 30 de diciembre de 2016, modificó el artículo 46 del Código Tributario, que regula la suspensión de la prescripción, y precisó que el cómputo del plazo de prescripción se reanuda después de que vence el plazo máximo que tiene la autoridad para resolver las reclamaciones o apelaciones:

"Para efectos de lo establecido en el presente artículo, la suspensión que opera durante la tramitación del procedimiento contencioso tributario o de la demanda contencioso administrativa, en tanto se dé dentro del plazo de prescripción, no es afectada por la declaración de nulidad de los actos administrativos o del procedimiento llevado a cabo para la emisión de los mismos. **En el caso de la reclamación o la apelación, la suspensión opera sólo por los plazos establecidos en el presente Código Tributario para resolver dichos recursos**, reanudándose el cómputo del plazo de prescripción a partir del día siguiente del vencimiento del plazo para resolver respectivo." (énfasis agregado)

Con la referida modificación, resulta claro que, para la determinación de la existencia de infracciones tributarias, el plazo en exceso que puedan tomarse las autoridades para resolver los recursos administrativos, sí se computa para el plazo de prescripción.

b) Prescripción de infracciones bajo la competencia del Osinergmin

El derogado Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo n.º 040-2017-OS-CD, publicada el 18 de marzo de 2017, señalaba expresamente en el numeral 31.1 de su artículo 31

que el plazo de prescripción se computaba hasta la imposición definitiva de la multa o sanción:

"31.1 La potestad sancionadora de Osinergmin para determinar la existencia de infracciones administrativas, así como para imponer **de manera definitiva** la multa o sanción que corresponda, prescribe a los cuatro (4) años. El referido plazo se cuenta hasta la notificación de la resolución al Agente Supervisado." (énfasis agregado)

Si bien se desconocen las razones por las que el actual Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades energéticas y mineras a cargo de Osinergmin, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo n.º 208-2020-OS/CD, ya no contiene la precisión de la fecha final del cómputo del plazo de prescripción, ello no obsta para considerar que una interpretación garantista a los derechos de los administrados deba ir acorde con lo regulado en su oportunidad por el mencionado artículo 31.

c) Prescripción de infracciones por responsabilidad administrativa funcional

De acuerdo con el artículo 82 de la Constitución Política del Perú, la Contraloría General de la República es el órgano superior del Sistema Nacional de Control; además, conforme al artículo 42 de la Ley n.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, tiene la potestad imponer sanciones ante la determinación de responsabilidad administrativa funcional.

En virtud de ello, mediante Resolución de Contraloría n.º 166-2021-CG se aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional (en adelante, el RPASADF), cuyo objeto es establecer disposiciones complementarias para el ejercicio de la potestad sancionadora y el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, incluso en el Capítulo I de su Título V regula la prescripción, la caducidad y el pedido de conclusión del procedimiento.

Así, el numeral 85.1 del RPASRAF reitera el plazo de prescripción de 4 años previsto en el TUO de la LPAG y, en su numeral 85.2, señala que su declaración es de oficio o a pedido de parte, con lo que no observamos una diferencia sustancial con el régimen general, hasta dicho punto.

Sin embargo, en el numeral 85.3 sí regula con mayor precisión la suspensión del cómputo del plazo de prescripción, pues no solo repite cuándo se

suspende el cómputo del plazo, sino que también la fecha hasta cuándo se debe computar el plazo de prescripción, el cual incluye las dos instancias, es decir, el plazo no se suspende en la apelación si la entidad supera el plazo previsto legalmente para resolver.

"85.3 El cómputo del plazo de prescripción se suspende con la notificación al administrado de la resolución que dispone el inicio del procedimiento sancionador, y se reanuda pasados los veinticinco (25) días hábiles de inactividad procesal durante el desarrollo de la correspondiente fase o instancia, por causas atribuibles al órgano a cargo del procedimiento sancionador, siempre que éstas se produzcan luego de vencido el plazo legal correspondiente a cada fase o instancia, y son invocadas en vía de defensa. En todo caso, a los cuarenta y cinco (45) días hábiles de **vencido el plazo legal de cada fase o instancia**, sin que estas hubieran culminado, se reanuda indefectiblemente el cómputo del plazo de prescripción, lo que se aprecia de oficio o a pedido de parte." (énfasis agregado)

Es preciso señalar que, según el numeral 58.2 del artículo 58 del RPAS-RAF, el procedimiento sancionador consta de dos instancias, y que la segunda instancia comprende la tramitación y resolución de los recursos de apelación ante el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, es decir, claramente el plazo en exceso para resolver el recurso de apelación también se computa para el plazo de prescripción de las infracciones por responsabilidad administrativa funcional.

VII. PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES SOBRE LA SUSPENSIÓN DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN

La justicia ordinaria y constitucional ha controlado la suspensión del plazo de prescripción en diversos pronunciamientos. En este trabajo citaremos algunos que consideramos importantes debido a la claridad con la que abordan el tema.

a) Casación n.º 7074-2016 LIMA

En el 2017, la Tercera Sala De derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia se pronunció sobre la forma de cómputo del plazo final de la prescripción de la infracción administrativa. Así, en la Casación n.º 7074-2016 Lima, del veinte de octubre de 2017, se resolvió el recurso interpuesto por el Ministerio de la Producción contra una sentencia de vista emitida por la Segunda Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo

de la Corte Superior de Justicia de Lima, que revocó la sentencia de primera instancia y, reformándola, declaró fundada la demanda al considerar que el plazo de prescripción para determinar la existencia de la infracción había vencido al momento en que se emitió la Resolución Directoral n.º 1485-2006-PRODUCE/DIGSECOV I, lo que implicó que la resolución administrativa de segunda instancia no haya sido debidamente motivada, incurriendo en causal de nulidad.

Al respecto, es importante dejar marcados algunos hitos de la controversia analizada por la Corte Suprema para luego revisar cómo decantó su razonamiento. Así, a continuación, detallamos los principales hechos y cambios normativos:

- El 26 de octubre de 2001, la empresa Corporación Pesquera San Francisco habría cometido una infracción administrativa.
- El 19 de octubre de 2002, se inició el procedimiento administrativo sancionador.
- El 15 de setiembre de 2006, se emitió la Resolución Directoral n.º 1485-2006-PRODUCE/DIGSECOV I.
- El 24 de junio de 2008, se publicó el Decreto Legislativo n.º 1029, que modificó la Ley 27444 y estableció que el plazo para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe a los cuatro años; además, precisó que el plazo solo se suspende con el inicio del procedimiento sancionador, reanudándose el cómputo del plazo si el procedimiento se mantiene paralizado por más de veinticinco días hábiles.
- El 2 de diciembre de 2013, se emitió la Resolución del Consejo de Apelación de Sanciones n.º 923-2013-PRODUCE/CONAS, que declaró infundado el recurso de apelación.

La Sala Suprema tuvo en cuenta que entre el inicio del procedimiento sancionador y la resolución de segunda instancia surgió legislación que modificó el plazo de prescripción y su suspensión, siendo determinante que, incluso, en la norma especial se varió el cómputo de la prescripción respecto de iniciar el procedimiento a determinar la existencia de la infracción. Por ello, para la Sala Suprema, en el caso materia de análisis era aplicable el principio de retroactividad benigna, ya que las nuevas normas eran favorables a la empresa Pesquera San Francisco, lo que implicaba que para el caso en concreto debía aplicarse el plazo de prescripción de cuatro años.

Finalmente, la Sala Suprema es bastante clara al cuestionar el excesivo plazo empleado por la Administración para determinar la existencia de la infracción, incluyendo el tiempo que tomó en resolver el recurso de apelación, pues la resolución de segunda instancia se emitió once años después de la comisión de la supuesta infracción; por lo que, decidió declarar infundado el recurso de casación:

“3.14 Así, habiéndose establecido por las instancias de mérito que la infracción se cometió el veintiséis de octubre de dos mil uno, (...) emitiéndose la Resolución n.º 1485-2006-PRODUCE/DIGSECOVI, con fecha 15 de setiembre de dos mil seis, y confirmada recién mediante Resolución del Consejo de Apelación de Sanciones n.º 923-2013-PRODUCE/CONAS-ST, de fecha dos de diciembre de dos mil trece, es decir, **luego de más de once años de cometida la infracción**, se tiene que las modificaciones legales durante el trámite del procedimiento administrativo sancionador han modificado sustancialmente la prescripción, situación que la obliga a considerar en el presente caso lo previsto por el artículo 230.5º de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, sobre la retroactividad benigna, pues **no es razonable que una infracción administrativa de esta naturaleza pueda tomar a la administración un plazo tan dilatado como el antes referido.**” (énfasis agregado)

b) Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional n.º 998/2020

El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse de la suspensión del plazo de prescripción de la acción de cobro de las obligaciones tributarias, conforme se puede ver en la Sentencia del Pleno n.º 998/2020 del 12 de noviembre de 2020, recaída en el Expediente n.º 02051-2016-PA/TC. En dicho caso, la empresa Industrial Paramonga SAC interpuso una demanda de amparo, por la cual solicitó la inaplicación del penúltimo párrafo del artículo 46 del Texto Único Ordenado del Código Tributario, que regula la suspensión de la prescripción durante la tramitación del procedimiento contencioso tributario.

Cabe recordar que, como mencionamos en líneas anteriores, el citado párrafo fue modificado por el artículo 3 del Decreto Legislativo n.º 1311, publicado el 30 de diciembre de 2016, y su modificación solo es aplicable a las reclamaciones interpuestas a partir de la vigencia de dicha norma.

Ahora bien, sobre la suspensión del plazo de prescripción del procedimiento contencioso tributario, el Tribunal Constitucional refiere que esta *“obedece a que el contribuyente cuestiona la determinación de la deuda o la imposición de una multa; es decir, se activa porque hay una iniciativa del administrado (al reclamar*

o apelar) que da pie a una actividad de la administración tributaria, pues esta debe evaluar si los recursos presentados tienen sustento o no”.

Por ello, el supremo intérprete de la Constitución señala que *“es válido suspender el plazo prescriptorio, pues no se está ante un periodo de inactividad de la administración tributaria que permita castigar su ocio”*; además, la declaración de nulidad no implica inactividad de la administración que pueda conllevar a reanudar el cómputo suspendido.

En esa misma línea, el Tribunal Constitucional cuestiona *“si es razonable que la suspensión del cómputo del plazo de prescripción se mantuviera incluso durante el lapso de tiempo en exceso (es decir, más allá del plazo legal) que se tomó el Tribunal Fiscal para resolver”*; y brinda una clara respuesta al respecto, declarando irrazonable y desproporcionado mantener la suspensión durante el exceso de tiempo para resolver:

“19. Sin embargo, resulta irrazonable y desproporcionado mantener dicha regla [suspensión del plazo prescriptorio], aun respecto al periodo que en exceso se tomó la administración en resolver. Y es que si bien es cierto que el procedimiento contencioso tributario se activa a iniciativa de parte (reclamación o apelación), lo que implica que la administración tributaria efectúe un despliegue de actividad (que desembocará en la resolución de dichos recursos), también es cierto que dicha actividad debe cumplirse en plazos que la ley fija, los que son tomados en cuenta por los particulares que esperan una solución celeré a sus reclamos. (...)

20. Así, **el exceso de tiempo que se tome la administración en resolver, no puede considerarse indubitablemente como un periodo de actividad administrativa, sino que más bien debe calificarse como un periodo de inactividad administrativa o de mora administrativa**, en el que la respuesta a las impugnaciones del contribuyente demoró en ser atendida.” (énfasis agregado)

Aunado a ello, el Tribunal Constitucional recalca que la modificación al artículo 46 del Código Tributario, introducida por el Decreto Legislativo n.º 1311, evidencia que no es casual que se haya suprimido la suspensión del cómputo del plazo de prescripción en el procedimiento contencioso tributario del tiempo que la administración se haya excedido del plazo legal para resolver.

Finalmente, el Tribunal Constitucional concluye que la suspensión no opera en el exceso para resolver por parte de la administración:

"24. Consecuentemente, este Tribunal Constitucional considera que el penúltimo párrafo del artículo 46 del TUO del Código Tributario, en su redacción original, resulta válido cuando permite la suspensión del cómputo del plazo prescriptorio durante la tramitación del procedimiento contencioso tributario, pese a la declaratoria de nulidad de actos administrativos, **solo cuando se cumplen los plazos para resolver los recursos interpuestos por el administrado, establecidos en el TUO del Código Tributario. Dicha suspensión, entonces, no debe operar respecto al lapso de tiempo, que en exceso, se toma la administración tributaria para resolver las impugnaciones planteadas.**"

VIII. REFLEXIONES FINALES

- El plazo de prescripción de las infracciones administrativas es el determinado por cada ley especial y solo en caso de ausencia se debe aplicar el plazo de cuatro años previsto en la Ley 27444.
- El inicio del cómputo del plazo de prescripción debe determinarse a partir del tipo infracción cometida (instantánea, instantánea con efectos permanentes, continuada o permanente).
- No se puede aplicar la figura de la interrupción para la prescripción de las infracciones administrativas.
- La prescripción solo puede ser suspendida con la notificación de los cargos imputados, reanudándose el cómputo del plazo si el expediente se paraliza por más de 25 días hábiles, siempre que la paralización no sea imputable al administrado.
- La Ley 27444, a diferencia de otras normas especiales, no establece si debe continuarse con el cómputo del plazo de prescripción después de que la autoridad ha excedido el plazo para resolver los recursos administrativos; sin embargo, no existe norma que impida su cómputo, especialmente si en el caso de la caducidad administrativa sí se ha señalado expresamente que su cómputo no se realiza en el procedimiento recursivo.
- La jurisprudencia ordinaria y constitucional se ha decantado por suspender el plazo de prescripción solo por el tiempo que tienen las autoridades para resolver los recursos administrativos, considerando irrazonable que la Administración no compute el tiempo en exceso que tome para determinar la existencia de infracciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Nieto, A. (2012). *Derecho administrativo sancionador*. Tecnos.

Zegarra, D. (2010). *La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General*. *Revista de Derecho Administrativo*, (9), 207-214. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13714>