

REVISTA OFICIAL DEL PODER JUDICIAL

Vol. 17, n.º 24, julio-diciembre, 2025, 293-326

ISSN: 2663-9130 (En línea)

DOI: <https://doi.org/10.35292/ropj.v17i24.1164>

Infracciones administrativas ocultas, conceptualización y aplicación del plazo de prescripción para determinar la responsabilidad

Hidden Administrative Infractions:
Conceptualization and Application of the Statute
of Limitations to Determine Liability

Infrações administrativas ocultas, conceituação e aplicação do
prazo prescricional para determinar a responsabilidade

URSULA PATRONI VIZQUERRA

Universidad de Lima

(Lima, Perú)

Contacto: upatroni@ulima.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0002-6233-3519>

RESUMEN

Este artículo propone incorporar al derecho administrativo la figura jurídica de la infracción administrativa oculta, basada en el análisis de la conducta deliberada del presunto infractor para encubrir o disimular una infracción administrativa mediante una o varias acciones u omisiones antijurídicas.

Desde esta perspectiva, se plantea una nueva conceptualización de la infracción administrativa, en la que no solo se considera la conducta infractora, sino también las acciones destinadas a su ocultamiento. Esto permite abordar el problema de la prescripción de las infracciones

administrativas, evitando que el infractor, a través de maniobras ilícitas, obstaculice o imposibilite el ejercicio de la potestad sancionadora y quede impune.

Palabras clave: infracciones administrativas; infracción oculta; potestad sancionadora; prescripción; derecho administrativo sancionador.

ABSTRACT

This paper proposes the incorporation of the legal concept of the hidden administrative infraction into administrative law, based on an analysis of the deliberate conduct of the alleged offender aimed at concealing or disguising an administrative infraction through one or more unlawful acts or omissions.

From this perspective, a new conceptualization of administrative infractions is proposed, one that considers not only the infringing conduct but also the actions intended to hide it. This approach addresses the issue of the statute of limitations for administrative infractions, preventing offenders from evading or hindering the exercise of sanctioning authority, and thus escaping punishment, through illicit maneuvers.

Key words: administrative infractions; hidden infraction; sanctioning authority; statute of limitations; administrative sanctioning law.

RESUMO

Este artigo propõe incorporar ao direito administrativo a figura jurídica da infração administrativa oculta, com base na análise da conduta deliberada do suposto infrator para encobrir ou dissimular uma infração administrativa mediante uma ou várias ações ou omissões ilícitas.

Sob essa perspectiva, propõe-se uma nova conceituação da infração administrativa, na qual não se considera apenas a conduta infratora, mas também as ações destinadas ao seu ocultamento. Isso permite enfrentar o problema da prescrição das infrações administrativas, evitando que o infrator, por meio de manobras ilícitas, dificulte ou impossibilite o exercício do poder sancionador e permaneça impune.

Palavras-chave: infrações administrativas; infração oculta; poder sancionador; prescrição; direito administrativo sancionador.

Recibido: 8/3/2025
Aceptado: 23/12/2025

Revisado: 13/5/2025
Publicado en línea: 31/12/2025

1. INTRODUCCIÓN

Las infracciones administrativas pueden ser definidas como aquellas conductas, sean activas u omisivas, que se reputan contrarias al ordenamiento legal, lo que genera que tengan una consecuencia jurídica que se materializa en la aplicación de una sanción, sea esta de carácter pecuniario o no. La tipificación previa de la infracción administrativa resulta fundamental, pues en virtud del principio de tipicidad de la potestad sancionadora, se requiere la certeza suficiente en la descripción de la conducta atípica para que pueda ser sancionable (Morón, 2005, p. 231).

La determinación de si la conducta del administrado configura como una infracción administrativa se encuentra en manos de la Administración pública, que sobre la base del ejercicio de la potestad sancionadora otorgada por una norma con rango de ley, en estricto cumplimiento del principio de legalidad, efectúa la verificación de la conducta, activa u omisiva, para determinar si encaja como acción típica que consuma el ilícito administrativo.

Así, el ejercicio de la potestad sancionadora resulta fundamental para establecer cuándo una conducta constituye una acción típica que es contraria al ordenamiento jurídico y para aplicar la consecuencia jurídica por la comisión de la conducta punible previamente establecida.

Habida cuenta de que la potestad sancionadora es una expresión del *ius puniendi*, su ejercicio no es irrestricto, por el contrario, se encuentra limitado en un espacio temporal que, a su vez, es determinado por la ley; dicho espacio, al ser sobrepasado, genera que la autoridad no pueda ejercer la facultad en virtud de la cual conoce y sanciona las infracciones administrativas.

La prescripción, como institución del derecho, actúa como una garantía que realiza los postulados de la seguridad jurídica y que, desde una perspectiva práctica, se funda en la inacción de la Administración pública dentro del tiempo predeterminado para el ejercicio de la potestad sancionadora, ante la consumación de una infracción administrativa. La prescripción no significa una renuncia a la potestad sancionadora, sino una penalización a la ausencia de acción por parte de la Administración pública, que tiene como consecuencia que pasado el límite temporal establecido en la ley, el ejercicio de la potestad sancionadora no se encuentre legitimado y, por lo tanto, el acto que determine la responsabilidad administrativa esté viciado de nulidad.

Como regla general, el cómputo del plazo de prescripción inicia con la consumación de la infracción administrativa. El momento en que se entiende consumada la conducta sancionable va a depender del tipo de infracción administrativa cometida. Esta situación resalta la importancia de contar con una clasificación clara de los tipos de infracción administrativa con base en el momento en que se genera la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido, para determinar el momento en que el plazo de prescripción empieza a correr.

Sin embargo, hay situaciones donde el cómputo del plazo prescriptorio no puede ser iniciado con la consumación de la infracción administrativa, porque este momento no puede ser estimado —menos determinado con exactitud— por la Administración pública.

Cuando la Administración pública se enfrenta a una o más conductas que de forma deliberada se han ejecutado con el propósito de encubrir o disimular lo que constituye una infracción administrativa, el cómputo del plazo prescriptorio no debería seguir las mismas reglas, pues hacerlo sería dotar de impunidad al presunto infractor, que mediante conductas antijurídicas posteriores, dificulta o imposibilita el ejercicio de la potestad sancionadora.

Es así como surge la problemática de la aplicación de los plazos prescriptorios sobre la base de la consumación de la infracción, porque deja de lado situaciones donde la falta de conocimiento de la infracción por parte de la Administración pública se debe a la ejecución de

conductas deliberadas realizadas por el presunto infractor, por las que se busca encubrir o disimular lo que se considera que constituye una infracción administrativa.

Existen circunstancias donde la falta de determinación de una infracción administrativa dentro del plazo establecido por la ley no es atribuible a la Administración pública, pues existen elementos que pertenecen a la esfera del presunto infractor que impiden identificar y sancionar la infracción.

Al ser esta una realidad, la presente investigación tiene como objetivo principal analizar las infracciones administrativas a partir de la conducta desplegada por el infractor como elemento configurador, y a partir de ese elemento conceptualizar la infracción oculta.

Esta conceptualización y determinación de la existencia de la infracción oculta va a permitir resolver el problema de la aplicación del plazo de prescripción de las infracciones administrativas, al considerar aquellas actuaciones que realiza el presunto infractor con la finalidad de impedir el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública.

La presente investigación se desarrolla de acuerdo con los postulados del enfoque cualitativo, por tanto, se fundamenta en una exhaustiva recopilación de datos relativos al problema de investigación, para ser reinterpretados y, una vez puestos en conjunto, ser evaluados. Cabe mencionar también que esta investigación en el enfoque cualitativo se despliega en el ámbito jurídico normativo.

Desde la dimensión cualitativa como desde el carácter jurídico normativo de esta investigación, se ha aplicado igualmente el método dogmático, esto por cuanto después de haber delimitado el problema de investigación se ha procedido con la compilación, la interpretación y el análisis de las normas legales, particularmente en el ámbito normativo nacional francés. Cabe indicar que la materia precisa de esta investigación ha encontrado un desarrollo prolífico en la legislación francesa, de ahí que el ejercicio de estudiar las decisiones que en aquel país han consagrado a la infracción oculta como institución jurídica sea parte fundamental de esta investigación; su escrutinio, pero también su comprensión y su revisión hacen parte del objeto del presente trabajo.

2. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Es interesante señalar que existen diferentes teorías a partir de la conceptualización del derecho administrativo sancionador que pretenden explicar el alcance del ejercicio de la potestad sancionadora a nivel de la Administración pública.

Tal como expone Rosa Gómez González (2021), existe una teoría del poder único estatal, reconocida en Chile por primera vez mediante la sentencia Rol n.º 244-1996, considerando 9.º, emitida por el Tribunal Constitucional de Chile, que sostiene que las penas y las sanciones tienen como origen común el poder punitivo del Estado. Sin embargo, la diferencia no está en el origen, porque como se ha advertido tienen un origen común, sino en la rigurosidad de los derechos y las garantías aplicables, ya sea que se trate de un imputado o de un acusado (pp. 46-47).

Es así como esta teoría plantea que cuando se sanciona en sede administrativa, existe una matización en el rigor aplicable respecto de las reglas y los principios reconocidos para la imposición de penas, justificándola en la finalidad que persigue.

En ese sentido, la principal dificultad que enfrenta esta teoría, como lo ha señalado Manuel Gómez Tomillo (2020), es que los principios no son susceptibles de ser matizados por ser intrínsecos al Estado de derecho, independientemente de qué poder sea el que ejerza la facultad punitiva (p. 25).

A partir de esta dificultad, se presenta la teoría de la potestad sancionadora como poder funcional, la cual justifica la imposición de sanciones a partir de las necesidades sociales y económicas que deben regularse, como lo plantea Santiago Montt (2010) al referirse al derecho administrativo sancionador como un derecho responsivo (p. 10), cuya autonomía se funda en el principio de legalidad (p. 5).

Ahora bien, en la línea de la autonomía del derecho administrativo sancionador existe la teoría del derecho autónomo, planteada por Alejandro Nieto (2012), quien sostiene que se trata de una disciplina que puede funcionar de manera autónoma y rigurosamente independiente del derecho penal (p. 144). Cristián Román (2018), en apoyo de

esta teoría, indica que la finalidad del derecho administrativo sancionador es distinta a la del derecho penal, en la medida que la primera busca proteger los intereses generales y colectivos, mientras la segunda tiene la finalidad garantista del perseguido (p. 123).

Finalmente, existe una teoría que basa sus fundamentos en la consecuencia del incumplimiento, es decir, en la sanción. Esta teoría se aparta de la idea del *ius puniendi* único aplicado con matices, para presentar al derecho administrativo sancionador a partir de su finalidad, que como sostiene Rosa Gómez (2021) basándose en un pronunciamiento del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile, es la de corregir incumplimientos pendientes y riesgos de incumplimientos futuros de obligaciones regulatorias (p. 59).

Esta aproximación al derecho administrativo sancionador a partir de la sanción, como consecuencia del incumplimiento de una obligación, hace posible no solo plantear la finalidad correctiva de esta rama del derecho, sino que también permite reconocer la finalidad disuasiva por la cual se pueden mitigar riesgos de incumplimiento. Es así que al apartarse de la concepción tradicional según la cual se trata de una manifestación del *ius puniendi* único con el que cuenta el Estado, se enfoca en la tarea disuasiva, preventiva y correctiva del derecho administrativo sancionador. A partir de este enfoque, la relación existente entre las administraciones públicas y los administrados se alinea con el cambio de paradigma que ha sufrido el derecho administrativo, donde ahora el centro de la Administración pública es el administrado.

Así, en palabras de Víctor Baca (2011), el derecho administrativo:

tiene como sujeto a la Administración, cuya actuación se busca que sea eficaz, pero que al mismo tiempo asume la perspectiva de los derechos del administrado, cuya libertad se pretende garantizar frente al Poder público, como elemento básico de todo Estado de Derecho. (p. 181)

A partir de este planteamiento que propone no un derecho punitivo sino un derecho correctivo, que nace de la potestad de policía, entendida como «la actividad de delimitación de derechos de los ciudadanos,

con el objeto de prevenir los peligros que de su libre ejercicio podrían derivarse para la colectividad» (Rojas, 2014, p. 42) y que se materializa en la potestad sancionadora, es que resulta fundamental desarrollar el concepto de infracción administrativa.

3. INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS, CLASIFICACIÓN A PARTIR DEL MOMENTO DE SU CONSUMACIÓN

Las infracciones administrativas han sido ampliamente definidas en la doctrina internacional. Al respecto, Rosa Gómez (2021) indica que la «infracción administrativa es aquella conducta ilícita que vulnera una ley o norma, cuya sanción o castigo ha sido entregado al conocimiento y resolución de un órgano administrativo» (p. 79). Por su parte, el *Diccionario panhispánico del español jurídico* (s. f.) la define como «acción u omisión típica, antijurídica y culpable para la que el ordenamiento jurídico prevé la imposición de una sanción administrativa».

A partir de ello, es interesante explorar la relación que existe entre la conceptualización de las infracciones y su relación con la prescripción. Como lo ha señalado Víctor Baca (2011), el derecho administrativo positivo no ha contemplado la categorización de las distintas clases de infracciones (p. 268), el enfoque preponderante en la doctrina y recogido en la legislación nacional es el referido a definir la infracción administrativa a partir de su consumación. Así se advierte que existen distintos tipos de infracciones administrativas debido a que la conducta infractora se consuma en oportunidades distintas.

Tenemos la infracción administrativa instantánea, que es aquella en donde la conducta ilícita, que produce la puesta en peligro del bien jurídico protegido, se realiza en un solo momento, que se genera y se extingue con la conducta. Ángeles de Palma del Teso (2001) al respecto señala que la infracción se configura en el momento en que se produce el resultado, por lo que la situación antijurídica no se constituye como duradera (p. 556).

En complemento de esta posición, Víctor Baca (2011) indica que la lesión del bien jurídico protegido se produce en un momento determinado y coincide en que no origina una situación antijurídica duradera (p. 268).

No hay que confundir la situación antijurídica ocasionada con los efectos que esta situación pueda generar. Cuando se está frente a una infracción administrativa instantánea, la situación antijurídica se ha producido, pero se ha extinguido, porque se ha consumado la conducta infractora y ya no existe más.

Sin embargo, si esta conducta infractora ya consumada genera efectos de manera continuada, estamos frente a una infracción administrativa que si bien es instantánea, sus efectos se mantienen de manera permanente en el tiempo, infracción que es conocida en doctrina como la infracción administrativa de estado.

De acuerdo con Ángeles de Palma del Teso (2001), en las infracciones administrativas de estado, si bien se crea un estado antijurídico duradero, la situación antijurídica concluye cuando se consuma la infracción (p. 558).

Existen también las infracciones administrativas permanentes y que se suelen confundir con las infracciones administrativas de estado. Las infracciones administrativas permanentes son aquellas que crean una situación jurídica que se prolonga en el tiempo por voluntad del infractor. En ese sentido, su consumación implica un devenir temporal donde la infracción se mantiene y genera la situación antijurídica que dura en el tiempo.

Así la consumación de la infracción no es instantánea ni se produce en un momento preciso, por el contrario, la consumación «se cuece a fuego lento» y la situación antijurídica se mantiene a lo largo del tiempo. En línea con lo indicado por Víctor Baca (2011), la permanencia que da nombre a la infracción no está referida a los efectos jurídicos de la conducta infractora, sino a la conducta misma, que mantiene la situación antijurídica (p. 268).

Finalmente, encontramos a las infracciones continuadas, que ciertamente no tratan de una infracción que se mantiene en el tiempo, sino de un conjunto de conductas, donde cada una de ellas configura una infracción, pero que tienen en común la vulneración del mismo bien jurídico protegido, sea porque infringen la misma norma o una norma semejante, y cuya ejecución reiterada de la conducta evidencia una unidad de acción.

Así, para poder identificar la unidad de acción, se observa que deben concurrir tres elementos. El primero referido a la identidad subjetiva, es decir, que se trate del mismo sujeto que comete las infracciones administrativas. Como segundo elemento se encuentra la proximidad temporal en la comisión de las infracciones a cargo del mismo sujeto. Finalmente, como tercer elemento, se debe presentar la vulneración del mismo bien jurídico protegido por infracción de la misma norma o de una norma semejante.

Existe, por ejemplo, una unidad de acción, cuando las conductas antijurídicas del infractor constituyan un patrón de comportamiento contrario a las normas, como sucede en materia de protección al consumidor.

Los elementos que se presentan en la infracción continuada son concordantes con los elementos necesarios que constituyen la aplicación del principio de continuación de infracciones. Así este principio establecido en el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, expone que se rompe esta continuación y, por lo tanto, no existe ya la unidad de acción, cuando hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días desde la fecha de la imposición de la última sanción y se acredite que la Administración pública ha solicitado al administrado demostrar que cesó la infracción dentro de dicho plazo (artículo 248).

Se advierte entonces que el plazo establecido en el artículo 248 del TUO de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, marca el distanciamiento temporal que permite romper la unidad de acción y, por ende, la unidad de sanción.

Como se puede apreciar, la clasificación de las infracciones administrativas según el momento de su consumación conceptualmente presenta una simpleza que haría pensar que su aplicación es bastante sencilla y a prueba de errores. Sin embargo, ello no está más lejos de la realidad, pues para poder determinar cuándo se ha consumado la infracción administrativa y, por lo tanto, aplicar la clasificación desarrollada, se debe tener en cuenta, como sucede en el derecho penal, los verbos rectores que describen las acciones, activas u omisivas, que configuran la infracción administrativa tipificada. Esto se debe, como lo señala Luis Alberto

Huamán (2020), a que «la figura de la infracción administrativa asume una condición cercana a la institución del delito» (p. 188).

Si bien la aplicación del concepto de verbos rectores en el derecho administrativo sancionador no es parte de la presente investigación, se trae este concepto a colación para poder ejemplificar los supuestos de infracciones según la clasificación a partir del momento de su consumación.

De esta forma, por ejemplo, si nos referimos a que la conducta infractora es «Negar el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión directa», conducta tipificada en el artículo 4 de la Resolución de Consejo Directivo n.º 042-2013-OEFA/CD, claramente se puede determinar que se trata de una infracción administrativa instantánea, que se consuma con la negativa del ingreso a las instalaciones o infraestructura, la cual se ejecuta en un momento preciso y determinado.

Si bien los efectos de esta negativa de ingreso a las instalaciones o infraestructura pueden perdurar en el tiempo, pues los supervisores no han podido ingresar, situación que se mantiene hasta que se logre el ingreso, tal y como está tipificada la infracción —utilizando el verbo «negar» en infinitivo— solo puede indicar una acción concreta y directa que se produce y se ejecuta en un mismo acto.

Así, esta conducta es una infracción instantánea, que en doctrina es conocida como la infracción administrativa de estado, por sus efectos permanentes. Esto es, el estado de desinformación subsiste en la entidad pública a cargo de la supervisión, pese a que la conducta que sirve de fuente a tal estado se origina en una conducta cuyo verbo rector denota una ejecución instantánea.

Ahora, si esta negativa de ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión directa se produce de manera sucesiva, es decir, la conducta infractora se ha producido varias veces de manera reiterativa, se estaría frente a una unidad de acción, que catalogaría a esta suma de conductas infractoras como una infracción administrativa continuada, pues se encuentran presentes los tres elementos configuradores de este tipo de infracción.

Una situación distinta se presenta cuando la infracción administrativa se comete por efectuar una acción que perdura en el tiempo. De

modo que el desarrollar cualquier actividad que requiera contar con una licencia, autorización o habilitación previa al inicio de actividades constituye una infracción administrativa permanente.

A manera de ejemplo, «el desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente», infracción tipificada en el artículo 6 de la Resolución de Consejo Directivo n.º 006-2018-OEFA/CD, implica la generación de una situación jurídica que se prolonga por voluntad del infractor, durante todo el tiempo que se desarrolle el proyecto o la actividad sin que cuente con el Instrumento de Gestión Ambiental.

En este supuesto, la comisión de la infracción administrativa permanente implica desarrollar un proyecto o actividad susceptible de generar impactos ambientales negativos significativos, que requiere, en consecuencia, que de manera previa se obtenga una certificación ambiental que determine la viabilidad ambiental.

La misma situación se presenta cuando se ejecutan obras de habilitación urbana o edificación sin la respectiva licencia, situación que constituye una infracción administrativa. La situación antijurídica en este tipo de infracción se mantiene en el tiempo por voluntad del infractor; por tanto, se trata de una infracción administrativa permanente.

Si bien es cierto que la Corte Suprema de Justicia de la República ha establecido que se trata de una infracción continuada, calificación que no se comparte, lo importante de este pronunciamiento es que mientras no se cumpla con la regularización o la obtención de la licencia de edificación, la infracción subsiste, lo que evidencia una permanencia en la situación antijurídica, cuyo cese se producirá con la obtención de la habilitación legal que correspondía (Casación n.º 6537-2019-Cusco).

La discrepancia con la calificación efectuada por parte de la Corte Suprema de Justicia de la República para los supuestos de construcción sin licencia de edificación parte de una discrepancia conceptual y de una tipificación de la infracción, que no corresponde a la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido. Tal y como está redactada la infracción en el caso concreto que da origen a la sentencia casatoria, implica una infracción instantánea. Así se imputa a manera de infracción «no presentar la licencia de construcción». Como se advierte de la revisión de

la infracción y el verbo rector utilizado para la tipificación, la conducta infractora se consuma en un momento determinado, es decir, cuando se le requiere la licencia y el administrado no la presenta.

Esta falta de presentación no se debe a no contar con la licencia de edificación a la mano en el momento preciso en que se le requiere al administrado, sino lo que se advierte es que para la construcción de esa edificación no se ha obtenido de manera previa la habilitación legal requerida. Entonces, como el problema que evidencia es no haber obtenido la licencia de edificación, en cada requerimiento que la municipalidad efectúe y por consiguiente no se presente la licencia —porque no existe—, se va a configurar una infracción instantánea, y en la medida en que no se configuren los supuestos establecidos en el principio de continuación de infracciones, va a existir una unidad de acción, que por lo tanto, va a configurar como una infracción administrativa continuada.

Sin embargo, desde el punto de vista de la dogmática del *ius puniendi*, lo anterior no hace ningún sentido, pues el bien jurídico que se pretende tutelar con las normas de edificación y habilitación urbana siempre estará o vulnerado o expuesto a un riesgo jurídicamente desaprobado, en tanto no se haya cumplido con obtener la habilitación correspondiente.

De ahí que la verdadera infracción no es la ausencia de presentación de una licencia, sino la de ejecutar obras sin contar con la licencia de edificación, pues para obtener la licencia, la autoridad competente ha efectuado una verificación que permita habilitar esa actividad, valorando de manera previa que no exista una lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido. De forma que el cese de la conducta infractora solo se producirá con la obtención de la licencia o la «regulación» de la situación antijurídica provocada.

Es importante recordar que la Corte Suprema, en una anterior sentencia casatoria, ya había establecido que efectuar una actividad sin autorización generaba una situación de incumplimiento permanente, al persistir la conducta infractora del agente por mantener la instalación sin autorización (Casación n.º 23624-2017-Lima).

4. PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS Y SU RELACIÓN CON LA CLASIFICACIÓN A PARTIR DEL MOMENTO DE SU CONSUMACIÓN

Como ha sido ya mencionado, la prescripción como institución jurídica actúa como garantía para la realización de la seguridad jurídica, porque establece un límite temporal al ejercicio legítimo de la potestad sancionadora. En ese sentido, «el transcurso del tiempo afecta a la actividad de la Administración para perseguir una presunta infracción, mas no extingue el ilícito» (Ayvar y Borda, 2019, p. 271).

Diego Zegarra (2010) señaló, al citar a Francisco García Gómez de Mercado, que «la prescripción es una limitación al ejercicio tardío del derecho en beneficio de la seguridad jurídica» (p. 208).

Por su parte, Dante Mendoza (2021) indica que «se debe advertir que en el Derecho Administrativo nacional la prescripción es una figura sustantiva que determina la extinción de la competencia de la administración pública para poder perseguir una infracción a cualquier norma por parte de los administrados» (p. 65).

Sin embargo, no debe entenderse que la prescripción encarna la renuncia a la potestad sancionadora. Por el contrario, representa una consecuencia sancionatoria que recibe la Administración pública por su inacción para conocer y establecer la existencia de una infracción administrativa.

Ángeles de Palma del Teso (2001) manifiesta que «al efecto de computar el plazo de prescripción del ilícito administrativo es esencial comenzar por determinar cuándo se ha cometido la infracción, esto es, en qué momento se ha producido la consumación del ilícito» (p. 556).

El TUO de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece momentos distintos para el inicio del plazo prescriptorio, dependiendo del tipo de infracción administrativa clasificada a partir del momento de su consumación.

Cuando se trata de infracciones administrativas instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes —conocidas en doctrina como infracciones administrativas de estado—, el plazo prescriptorio empieza a correr desde el día en que la infracción es cometida.

Esto es así debido a que tanto la conducta como la situación antijurídica provocada se han consumado y, por lo tanto, la Administración pública está ya en capacidad legal de determinar la existencia de la infracción administrativa.

Las infracciones administrativas continuadas, al ser un cúmulo de conductas ilícitas que afectan el mismo bien jurídico protegido, mediante la transgresión de la misma norma o norma semejante y que evidencia una unidad de acción, se consuman con la realización de la última conducta constitutiva de infracción, por lo que esta corresponde al momento en que el plazo prescriptorio empieza a correr.

En palabras de Ángeles de Palma del Teso (2001), «la propia naturaleza y estructura de la infracción continuada impediría considerar de forma aislada la prescripción de las infracciones que en su conjunto configuran la figura» (p. 569).

Con relación a las infracciones administrativas permanentes, como ha sido ya señalado, la situación antijurídica se mantiene en el tiempo por voluntad del infractor, situación que genera que solo el cese por parte del infractor permita la consumación de la infracción. Así las cosas, para este tipo de infracciones, el plazo prescriptorio comienza el día del cese de la conducta infractora.

Ahora bien, es importante señalar que independientemente del inicio del cómputo del plazo, que se encuentra en la actualidad establecido con base en la clasificación de las infracciones a partir del momento de su consumación, el plazo prescriptorio máximo aplicable a cualquier infracción administrativa es el establecido en el artículo 252 del TUO de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, plazo que es de cuatro (4) años.

No es un asunto baladí el mencionar que la regulación sobre el procedimiento administrativo sancionador y los principios de la potestad sancionadora, recogidos en el TUO de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, son de aplicación a todos los procedimientos sancionadores, incluidos los procedimientos especiales.

En este punto, a diferencia de lo que ha sido señalado por algunas entidades de la Administración pública, el contenido del TUO de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, no debe ser

tomado como aquel que se aplica supletoriamente. Por el contrario, este cuerpo normativo recoge las garantías mínimas con las que cuentan los administrados cuando la Administración pública ejerce su potestad sancionadora, dentro de las que se encuentra el plazo prescriptorio máximo aplicable a las infracciones administrativas.

La naturaleza de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, como ley de garantías mínimas, se aprecia en su propio tenor, pues incluso fue modificada para incorporar esta precisión debido a los cuestionamientos en la prioridad de su aplicación. Anteriormente se sostenía que, por cuenta del principio de especificidad, las leyes especiales eran de aplicación por sobre lo regulado en el TUO de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en lo referente al procedimiento administrativo sancionador.

Al respecto, es importante mencionar que el principio de especificidad, tal como lo ha sustentado el Tribunal Constitucional, es la regla que «dispone que un precepto de contenido especial prima sobre el de mero criterio general» (sentencia del Expediente n.º 047-2004-AI/TC, Pleno Jurisdiccional 2006, fundamento 54). Esta regla surge con base en lo establecido en el inciso 8 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, cuando dos normas de similar jerarquía establecen disposiciones contradictorias o alternativas.

A partir de lo expuesto, no resulta ajustado al ordenamiento jurídico invocar el principio de especificidad para establecer que las normas que regulan los procedimientos sancionadores especiales priman sobre las disposiciones contenidas en el TUO de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en lo referido a la potestad sancionadora, por tratarse esta última de una norma común.

Si bien el TUO de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, señala que se aplica de manera supletoria a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, esta supletoriedad se refiere a aquellas materias que la norma especial no ha regulado y que se encuentran contempladas en la norma común (artículo 247).

Sin embargo, de ninguna manera se puede entender que esta supletoriedad se aplica respecto de las garantías con las que cuenta el administrado cuando se trata de un procedimiento sancionador o respecto

al ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración pública. Esto es así debido a que las normas especiales regulan aspectos propios que se presentan en la materia que origina el procedimiento sancionador, situación que obviamente no puede ser regulada en una norma común.

No obstante, dado que la norma común aplicable a todos los procedimientos sancionadores tiene garantías para los administrados establecidas como estándares mínimos de aplicación, en las normas especiales —independientemente de cuál sea la materia cuyo cumplimiento se persigue— no pueden regular, ni por lo tanto crear, situaciones menos garantistas que las establecidas en el TUO de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Así lo entienden Supo y Del Rosario (2020), cuando señalan lo siguiente:

Debido a la especialidad de cada procedimiento en específico es necesario contar con una regulación especial [...]. No obstante, la condición de especialidad no es óbice para excluir la necesidad de también contar con determinadas condiciones y garantías mínimas que regulen los procedimientos administrativos sancionadores. (p. 127)

El TUO de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, es claro al indicar que «todos los procedimientos establecidos en leyes especiales [...] deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa» consagrados en dicha ley, además de indicar con carácter obligatorio que «los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados» que las previstas en el capítulo correspondiente al procedimiento administrativo sancionador (artículo 247).

Así, con base en lo antes señalado, se advierte que según lo establecido en el TUO de la Ley n.º 27444, el plazo prescriptorio máximo aplicable a las infracciones, independientemente de la clasificación que ostenten, es actualmente de cuatro (4) años.

De ahí que la Administración pública cuenta con un plazo de cuatro (4) años para determinar la existencia de infracciones administrativas, situación que requiere de la tramitación del procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento, tal y como lo prescribe el principio del debido procedimiento de la potestad sancionadora.

En ese entendido, el TUO de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en el cómputo del plazo prescriptorio, incluye también el plazo de tramitación del procedimiento administrativo sancionador mediante el cual la Administración pública va a determinar la existencia de la infracción administrativa (artículo 252).

Sin embargo, no debe perderse de vista que el plazo de prescripción no continúa su curso cuando se tramita el procedimiento administrativo sancionador. El TUO de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, es claro en señalar que este plazo prescriptorio es suspendido cuando se pone en conocimiento del administrado que la Administración pública ha iniciado un procedimiento por una presunta infracción y, en ese sentido, le imputa los cargos para que pueda ejercer su derecho de defensa.

De este modo, la notificación de la resolución de imputación de cargos suspende el conteo del plazo prescriptorio, con lo cual resulta equivocado aplicar la prescripción en el entendido de que se ha sobrepasado el plazo de los cuatro (4) años sin que la Administración pública haya emitido un pronunciamiento final determinando la existencia de la infracción administrativa y la responsabilidad del administrado, porque el plazo se encuentra suspendido y si la Administración pública actúa de manera diligente en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, este plazo no va a ser reanudado y, por lo tanto, no se van a completar los cuatro (4) años del plazo prescriptorio.

Por el contrario, si la Administración pública deja que el procedimiento administrativo sancionador se paralice por más de veinticinco (25) días hábiles, y esa paralización no puede ser imputada al administrado sino a la Administración pública y a un actuar poco diligente, el plazo prescriptorio se va a reanudar. Allí incluso iniciado el procedimiento administrativo sancionador, la infracción administrativa puede

prescribir si se completa el plazo de los cuatro (4) años establecido para que opere la prescripción (artículo 252).

5. INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA OCULTA

Como ha sido ya señalado, la clasificación que se utiliza para el cómputo del plazo prescriptorio es la referida al momento de la consumación de la infracción. Si bien esta aplicación resulta ser conveniente, pues permite tener un estándar conocido del inicio del plazo prescriptorio que permita garantizar la seguridad jurídica, lo cierto es que deja de lado situaciones, cada vez más frecuentes, donde los infractores realizan conductas deliberadas con la finalidad de encubrir o disimular lo que constituye una infracción administrativa.

En esas situaciones, la capacidad de la Administración pública de conocer la presunta infracción con la finalidad de, mediante un proceso administrativo sancionador, determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad del infractor, se ve limitada a causa de los actos de ocultamiento efectuados por el infractor.

Así, aplicar la prescripción solo a partir de la consumación de la infracción sería dotar de impunidad al infractor que, a través de acciones antijurídicas, dificulta o imposibilita el ejercicio de la potestad sancionadora.

Siendo esto así, es importante, atendiendo a la finalidad correctiva que busca impartir la infracción y para potenciar el cumplimiento normativo, la conceptualización de las infracciones donde existan conductas efectuadas deliberadamente por el presunto infractor a fin de encubrir o disimular lo que considera una infracción administrativa, pues revela un comportamiento real que impide la normal consecución del fin correctivo; asimismo, en estas circunstancias se requiere un despliegue mayor de recursos económicos y humanos para poder conocer de la comisión de la infracción.

Así se tienen las infracciones administrativas ocultas, que son aquellas que, independientemente de su gravedad o momento de consumación, implican la existencia de un dolo por parte del infractor, que busca deliberadamente ocultar la comisión de la infracción.

Al respecto, Alejandro Nieto (2012) las define como

aquellas que no pueden ser conocidas por la Administración (por ejemplo: la transmisión de una licencia que los interesados no comunican al ayuntamiento) y en las que el plazo de prescripción empieza a correr el día en que la Administración tiene noticia de ellas. (p. 457)

Sin embargo, en las infracciones ocultas no solo se trata de una imposibilidad de la Administración pública para conocer la infracción, sino que además se presenta un elemento subjetivo, el dolo, en la comisión de la infracción administrativa. De forma que las infracciones ocultas se van a caracterizar por ser aquellas donde, tal como lo ha recogido el TUO de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo, al establecer el principio de razonabilidad de la potestad sancionadora, existe intencionalidad en la comisión de la conducta infractora.

Podría pensarse entonces que cuando se está frente a una infracción oculta, con base en la necesidad de que se presente el elemento subjetivo dolo, se trata de conductas activas que materializarían esa intención; sin embargo, la omisión cuando se realiza de manera deliberada y consciente —omisión dolosa— importa también el elemento subjetivo propio de la infracción administrativa oculta.

En el ejemplo establecido por Alejandro Nieto (2012), la falta de comunicación de la transmisión de la licencia implica una conducta omisiva dolosa, en la medida que si la Administración pública no toma conocimiento del cambio de titularidad, no podrá ejercer sus potestades contra quien es titular y se mantendrá una situación jurídica, por el desconocimiento de la autoridad, que no es acorde a la realidad (p. 457).

Es importante establecer, entonces, que el elemento adicional doloso que presenta la infracción administrativa oculta está destinado justamente a que la infracción que se comete no sea conocida por la Administración pública, lo que evidencia la intención en la conducta desplegada de ocultamiento de la infracción.

De modo que las infracciones administrativas ocultas pueden ser definidas a partir de la conducta utilizada por el infractor como elemento

configurador de su existencia, situación que puede ser aplicable a cualquier tipo de infracción, en la medida en que se adicione el elemento doloso de encubrir la comisión de la infracción.

Para Andrés Moreta (2019), citando a José Cornejo Aguiar, las infracciones administrativas ocultas son «aquellas infracciones que no se dan a conocer a simple vista sino que, producto de una actuación previa, se evidencia que se ha cometido una infracción administrativa que debe ser sujeta a un proceso como tal» (p. 265).

A partir de esta definición, se pone de manifiesto este elemento que es adicional al de cualquier otra infracción tipificada, que implica una actuación consciente por parte del infractor, que no permite que la Administración pública pueda conocer la infracción. Como se puede observar, se presenta también el elemento subjetivo del ánimo, cuando busca entorpecer la labor de la autoridad, de manera dolosa, pues se está consciente de que se ha cometido o se está cometiendo una infracción administrativa.

Con base en lo señalado, se puede advertir que los requisitos exigibles para la configuración de una infracción administrativa oculta son los siguientes:

- a) La ejecución de una conducta activa u omisiva con el pleno conocimiento de que se realiza una infracción.
- b) La ejecución de actuaciones simultáneas o posteriores que tengan como finalidad ocultar la comisión de la conducta infractora.
- c) La presencia de dolo como elemento subjetivo que configura la intencionalidad de cometer la infracción administrativa y de ocultar su comisión.
- d) La falta de capacidad de la Administración pública para conocer la comisión de una infracción, por causa imputable al infractor.

De otro lado, las características que las infracciones administrativas ocultas presentan, y que las diferencian de otro tipo de infracción, son la dificultad para su detección, la latencia en el tiempo y la complejidad probatoria.

Con relación a la dificultad en la detección, esta no se refiere a la probabilidad de detección de la infracción, sino a la intencionalidad del infractor de ocultar la comisión de una infracción administrativa, ocultamiento que se puede ver favorecido por el contexto en el cual se desarrolla la infracción.

La probabilidad de detección de la infracción es entendida como la posibilidad de que la autoridad identifique que se ha cometido una infracción, lo cual no solo pasa por detectar la comisión de la infracción, sino además la capacidad de acreditar, más allá de la duda razonable, la existencia de la conducta antijurídica consumada y la causalidad de la responsabilidad. En otras palabras, la probabilidad de detección implica la posibilidad de conocer y probar la infracción administrativa y atribuir la responsabilidad de manera correcta.

Si bien pareciera que la dificultad en la detección debería estar ligada al concepto de probabilidad de detección, tal y como ha sido presentado en el párrafo precedente, esta posibilidad tiene que ver con la capacidad de la autoridad y no con la capacidad del infractor.

Lo que se valora en esta característica no es la facultad de la Administración pública para ejercer su potestad sancionadora, sino por el contrario la capacidad del infractor para esconder o encubrir la comisión de la infracción administrativa valiéndose, por ejemplo, de entornos privados o inaccesibles, horarios nocturnos o de madrugada, el uso de tecnología o técnicas sofisticadas o el empleo de infraestructura ilegal.

Otra característica importante es la latencia en el tiempo. Esta debe ser entendida como los períodos, la mayoría de las veces prolongados, que se presentan antes de que se evidencien los efectos de la infracción y que imposibilitan que sea conocida por la autoridad. Esto se puede deber a que las consecuencias de las conductas en el mercado se presentan de manera retardada porque no generan impactos reveladores, lo que permite que no sean fácilmente percibibles.

Finalmente, una característica no menos importante es la complejidad probatoria, que se presenta de manera independiente a la probidad y diligencia de la actuación de la Administración pública. Se trata de situaciones antijurídicas que implican desafíos a nivel técnico, tecnológico

o jurídico que provocan que la obtención de evidencias sea mínima o limitada, porque involucran procesos complejos o especializados o porque la evidencia de la infracción ha sido degradada o alterada.

Es así que, cuando se presentan estas características junto con los elementos antes señalados, se puede afirmar que se está frente a infracciones administrativas ocultas.

Ahora bien, a partir del análisis efectuado, se puede concluir que resulta importante que las infracciones administrativas ocultas sean positivizadas en nuestro ordenamiento, con la finalidad de que no queden exentas de sanción. Ello porque estas conductas infractoras donde deliberadamente se busca encubrir o disimular lo que considera constituye una infracción, impiden la normal consecución del fin correctivo que apareja la infracción, pues se requiere en estas circunstancias un despliegue mayor de recursos económicos y humanos para poder conocer la comisión de la infracción.

La aplicación del *enforcement*, entendido como el uso del poder coercitivo del Estado para disuadir el incumplimiento de las leyes, importa la idea de que existe una racionalidad económica detrás de la comisión de las infracciones. Los administrados cometen una infracción solo si la utilidad esperada al hacerlo excede a la utilidad esperada de actuar bajo la legalidad. Así, de acuerdo con Gary Becker (1968), la posibilidad de que un individuo delinca dependerá de la probabilidad de ser descubierto y del castigo que enfrentaría en dicho caso (p. 176).

En el área ambiental, las infracciones administrativas pueden incluir conductas como el vertimiento de desechos tóxicos, la deforestación ilegal o la superación de los límites máximos permisibles en la realización de distintas actividades, lo que genera impactos negativos al medio ambiente, pero que no son evidenciados hasta que el daño producido es de gran magnitud. Así lo señala, por ejemplo, Nabil Haque (2017) en el análisis exploratorio de las multas por contaminación del agua en Bangladesh, donde advierte que la toma de muestras de aguas residuales, la verificación de la calidad de los efluentes y la imposición de multas basadas en los informes de calidad, representan solo el 0.04 % de todas las infracciones cometidas (p. 7).

Como señala Nabil Haque (2017), el vertido ilegal de contaminantes en los cuerpos de agua es difícil de detectar, pues se realiza a medianoche, lo que implica un horario escogido para encubrir la conducta que se conoce como contraria a la ley y que finalmente va a dificultar que cuando la autoridad haga el muestreo del agua, pueda conocer quién es el responsable de la contaminación (p. 7). Como es de verse, esta es una clara situación donde se evidencia la comisión de infracciones ocultas.

Otro ejemplo de infracciones administrativas ocultas son las infracciones que afectan la libre competencia. Sabido es que cada vez las formas en que se llevan a cabo las prácticas colusorias son más sofisticadas y permiten cada vez menos que sean conocidas por la autoridad.

Ahora bien, tomando como referencia la legislación comparada, la clasificación de las infracciones administrativas como infracciones administrativas ocultas puede darse o por efecto de la ley o por la misma naturaleza de la infracción, como sucede por ejemplo en Ecuador (artículo 245 del Código Orgánico Administrativo [COA]).

Así, se estima una buena alternativa que, vía norma con rango de ley, se establezcan las infracciones que deben ser consideradas como infracciones administrativas ocultas por revestir las características y por contener los elementos constitutivos de este tipo de infracción. Esto, además de ir acorde con el principio de tipicidad de la potestad sancionadora recogido en el TUO de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, reforzaría la seguridad jurídica que se pretende a la hora que el Estado ejerce su *ius puniendi*. De manera previa, cualquier potencial infractor estaría en la capacidad de conocer las consecuencias que determinada infracción, al ser catalogada como infracción administrativa oculta va a tener, y siguiendo el postulado de Becker, tendría la capacidad de efectuar una ponderación entre el beneficio esperado de la comisión de la infracción y el costo esperado en términos de sanciones o pérdida reputacional.

La otra posibilidad que la legislación comparada ofrece es que la propia Administración pública determine caso a caso, con base en los elementos esbozados, si se presentan las características que definen las infracciones administrativas ocultas. El problema de esta postura, de

la cual abiertamente me aparto, es que deja a la discrecionalidad de la Administración pública la calificación de una infracción, lo cual no solo colisiona con el principio de tipicidad, sino que además inclina la balanza a favor de la autoridad, cuando los plazos hayan corrido por falta de diligencia de esta.

Aceptar esta posibilidad implicaría que la carga de la prueba sobre la presencia de los elementos constitutivos de una infracción administrativa oculta estaría en la Administración pública. Esta situación complica sobremanera su actuación y la posibilidad de determinar que se está frente a una infracción administrativa oculta, toda vez que resulta sumamente engorroso probar el elemento subjetivo del dolo en sede administrativa.

6. APLICACIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN EN LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA OCULTA

Para establecer aquellas consideraciones que configuran un régimen de prescripción distinto para el caso de las infracciones ocultas, se ha efectuado una evaluación de lo que en derecho francés se conoce como infracciones y delitos disimulados, los cuales tienen también un régimen de prescripción distinto. Ello con la finalidad de soportar la premisa de que el elemento subjetivo del dolo presente en el ocultamiento de la infracción obliga a generar un inicio del plazo prescriptorio distinto con relación a las infracciones que no lo presentan.

El artículo 9-1 del Código de Procedimiento Penal Francés define la infracción disimulada como «la infracción cuyo autor realiza deliberadamente cualquier maniobra característica tendente a impedir su descubrimiento». A diferencia de la infracción oculta, esta no tiene un carácter clandestino por su propia naturaleza, sino que debido a las maniobras realizadas por su autor, que son distintas de las que constituyen la infracción en sí misma, se convierte en infracción disimulada.

En el derecho francés, existe la *Théorie de la découverte*, que establece una regla fundamental para determinar el inicio del plazo de prescripción en infracciones y delitos ocultos o disimulados que, por su naturaleza o por maniobras del autor, no son detectables en el momento

en que se cometen, sino que pueden permanecer encubiertos durante un período de tiempo antes de que las autoridades los descubran.

Antes de la reforma de 2017, el Código Penal francés establecía que la prescripción de los delitos e infracciones se contaba desde el día en que se cometía el hecho ilícito (*théorie de l'acte*); sin embargo, esto resultaba problemático para infracciones o delitos que podían ser no detectables durante años.

Los tribunales franceses comenzaron a desarrollar una solución a este problema mediante la jurisprudencia, estableciendo que, en los casos de infracciones o delitos ocultos o disimulados, el plazo de prescripción no debía correr desde la fecha de la infracción, sino desde su descubrimiento efectivo por la víctima o las autoridades.

Así se desprende que la primera vez que esta figura se utiliza en materia de la jurisprudencia francesa, es respecto de la infracción o delito de abuso de confianza, toda vez que se considera que la clandestinidad es inherente al delito. En estos eventos, el término de prescripción empieza a correr desde el momento en el que se conoce la infracción o el delito y cuya ocurrencia puede ser determinada de una manera en que es posible el ejercicio de la acción pública, es decir, cuando puede ejercerse la facultad punitiva del Estado.

Es entonces que, en el año 1935, el Tribunal de Casación francés estableció que como el autor de la infracción o delito de abuso de confianza (*abus de confiance*) había ejercido actos positivos de ocultamiento de sus desfalcos, el término de prescripción corría desde el momento en el que tales actos fueron notorios (Tribunal de Casación, 1935). Sin embargo, tal postura adquirió matices posteriores conforme a los cuales el término de prescripción corría desde que era viable determinar su ocurrencia de una manera en que era posible el ejercicio de la acción pública; de nuevo, entiéndase por esta el ejercicio de la acción punitiva por parte del Estado.

Esta decisión sentó las bases de lo que luego se conocería como la *théorie de la découverte*, al reconocer que ciertas infracciones y delitos pueden permanecer sin ser descubiertos durante un tiempo prolongado debido a las acciones del infractor, siendo en su momento una excepción

a la regla general de que la prescripción comenzaba con la comisión de la infracción o del delito.

A medida que la jurisprudencia aplicaba la *Théorie de la découverte* a distintos casos, se convirtió en una regla fundamental del derecho sancionador francés. Sin embargo, al no estar claramente establecida en la ley, existían debates sobre su alcance, su aplicación y sus posibles excepciones. La Ley n.º 2017-242, promulgada el 27 de febrero de 2017, reformó los plazos de prescripción en el derecho penal francés y consagró formalmente la *Théorie de la découverte*.

De este modo se estableció que en los casos de infracciones y delitos ocultos y disimulados, el plazo de prescripción se contaría desde el día en que el delito fue descubierto y no desde la fecha de su comisión. Sin embargo, para evitar incertidumbre jurídica, se fijó un plazo máximo absoluto, que impide perseguir el delito indefinidamente.

Tomando la experiencia francesa y en aplicación de la *Théorie de la découverte*, se considera conveniente que cuando se presenten infracciones ocultas, el plazo prescriptorio no esté definido con base en las categorías de infracciones reconocidas en el TUO de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, sino que, independientemente del momento en que se consuma la infracción, se tome un inicio distinto del plazo prescriptorio, en razón de la presencia de actos de ocultamiento por parte del infractor, que obstaculizan el conocimiento de la infracción cometida.

Así, se propone que en caso de las infracciones administrativas ocultas, el plazo corra desde que son conocidas por la Administración pública, con la finalidad de proteger de manera real los bienes jurídicos tutelados y garantizar el ejercicio de la acción punitiva por parte del Estado en casos donde la infracción o el delito no es inmediatamente perceptible, todo ello con el propósito de disuadir incumplimientos futuros de obligaciones regulatorias, así como corregir incumplimientos pendientes.

Sin embargo, y siguiendo al derecho francés, con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica, es también mandatorio que el plazo de inicio de la prescripción, basado en el conocimiento por parte de la Administración pública de la infracción, esté circunscrito a un término

máximo, pues de otra manera la intervención del Estado no cumpliría la función disuasoria ni correctora que el ejercicio de la potestad sancionadora busca.

Dejar abierto este plazo podría generar también la desidia de la Administración pública en el cumplimiento de sus obligaciones y la desnaturalización de la figura de la prescripción, pues si bien el infractor ha generado actos de ocultamiento que llevan a un posible conocimiento tardío por parte de la autoridad, esto no puede significar la pérdida de garantías como administrado, ni el sometimiento infinito a ser sancionado.

Buscando como fórmula intermedia, que permita que ante infracciones previamente tipificadas como infracciones ocultas exista un efectivo ejercicio de la potestad sancionadora, un respeto a las garantías de los administrados y el mantenimiento de la seguridad jurídica se propone que el plazo máximo prescriptorio de este tipo de infracción sea el doble del plazo actual, es decir, que sea de ocho (8) años, el cual deberá ser contado dependiendo de la consumación de la infracción.

Esta propuesta se basa en que, pasados ocho (8) años desde la infracción, la intervención del Estado ya no sirve para corregir el incumplimiento ni los daños ocasionados al bien jurídico protegido ni a la colectividad. Este es un plazo bastante extenso para que la Administración pública pueda conocer de la existencia de la infracción administrativa, más allá de los actos de ocultamiento efectuados. Así, si la Administración pública no acciona en este plazo, se entenderá que no hay una afectación al interés público que justifique la intervención estatal, pues como señala Eduardo Cordero (2020): «el paso del tiempo hace que pierda sentido su persecución» (p. 368).

7. CONCLUSIONES

La prescripción actúa como una garantía que realiza los postulados de la seguridad jurídica y que, desde una perspectiva práctica, se funda en la inacción de la Administración pública dentro del tiempo predeterminado para el ejercicio de la potestad sancionadora, ante la consumación de una infracción administrativa.

Para poder aplicar la prescripción con base en la consumación de la infracción administrativa, se debe tener en cuenta, como sucede en el derecho penal, los verbos rectores que describen las acciones, activas u omisivas, que configuran la infracción administrativa tipificada. Sin embargo, aplicar la prescripción solo a partir de la consumación de la infracción implica dotar de impunidad al infractor que mediante acciones antijurídicas dificulta o imposibilita el ejercicio de la potestad sancionadora.

Las infracciones administrativas ocultas son aquellas que, independientemente de su gravedad o momento de consumación, implican la existencia de un dolo por parte del infractor, que busca deliberadamente ocultar la comisión de la infracción, que implican un despliegue mayor de recursos económicos y humanos por parte de la Administración pública, para poder conocer la comisión de la infracción.

Los requisitos exigibles para la configuración de una infracción administrativa oculta son (i) la ejecución de una conducta activa u omisiva con el pleno conocimiento de que se realiza una infracción; (ii) la ejecución de actuaciones simultáneas o posteriores que tengan como finalidad ocultar la comisión de la conducta infractora; (iii) la presencia de dolo como elemento subjetivo que configura la intencionalidad de cometer la infracción administrativa y de ocultar su comisión; y, (iv) la falta de capacidad de la Administración pública para conocer la comisión de una infracción, por causa imputable al infractor.

Las características que las infracciones administrativas ocultas presentan, y que las diferencian de otro tipo de infracción, son la dificultad para su detección, la latencia en el tiempo y la complejidad probatoria.

Atendiendo a la finalidad correctiva que busca impartir la infracción y con la finalidad de potenciar el cumplimiento normativo, es necesaria la conceptualización y la positivización de las infracciones donde existan conductas que deliberadamente el presunto infractor efectúa, con la finalidad de encubrir o disimular lo que considera constituye una infracción administrativa.

Por norma con rango de ley se deben establecer las infracciones que deben ser consideradas como infracciones administrativas ocultas

por revestir las características y por contener los elementos constitutivos de este tipo de infracción.

Para las infracciones ocultas, el plazo prescriptorio debe comenzar a correr desde que son conocidas por la Administración pública, con la finalidad de proteger de manera real los bienes jurídicos tutelados, los derechos, y garantizar el ejercicio de la acción punitiva por parte del Estado, teniendo como plazo máximo prescriptorio el doble del plazo actual, es decir, ocho (8) años, que deberán ser contados dependiendo de la fecha de consumación de la infracción.

REFERENCIAS

- Ayvar, R. y Borda, W. (2019). La prescripción de las infracciones en el derecho administrativo sancionador peruano. *THĒMIS Revista de Derecho*, (75), 269-291. <https://doi.org/10.18800/themis.201901.019>
- Baca, V. (2011). La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (en especial, análisis de los supuestos de infracciones permanentes y continuadas). *Derecho & Sociedad*, (37), 263-274. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13178>
- Baca, V. (2012). La discrecionalidad administrativa y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano. *Revista de Derecho Administrativo*, (11), 181-202. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13553>
- Becker, G. S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217. <http://www.jstor.org/stable/1830482>
- Cordero, E. (2020). El plazo en la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas ante el principio de proporcionalidad. *Revista Chilena de Derecho*, 47(2), 359-384. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372020000200359>
- Gómez González, R. (2021). *Infracciones y sanciones administrativas*. Der Ediciones.

- Gómez Tomillo, M. (2020). Principios constitucionales nucleares del derecho penal y matices característicos del derecho administrativo sancionador. *Revista de Derecho Aplicado LLM UC*, (6), 1-38. <https://doi.org/10.7764/rda..6.16695>
- Haque, N. (2017). Exploratory analysis of fines for water pollution in Bangladesh. *Water Resources and Industry*, 18, 1-8. <https://doi.org/10.1016/j.wri.2017.05.001>
- Huamán, L. A. (2020). Infracción, sanción y otras instituciones jurídicas de derecho administrativo no necesariamente emparentadas con el sancionador. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 187-204. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22415>
- Mendoza, D. (2021). La prescripción de la facultad para determinar infracciones administrativas. *Advocatus*, (041), 63-70. <https://doi.org/10.26439/advocatus2021.n041.5651>
- Montt, S. (2010). *Autonomía y responsividad: dos expresiones de la vocación juridificadora del derecho administrativo y sus principios fundamentales* [Documento de trabajo 4]. Centro de Regulación y Competencia Universidad de Chile.
- Moreta, A. (2019). *COA Procedimiento administrativo y sancionador*. Tendencia legal.
- Morón, J. (2005). Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana. *Advocatus*, (013), 227-252.
- Nieto, A. (2012). *Derecho administrativo sancionador*. Tecnos.
- Palma del Teso, Á. de (2001). Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (112), 553-574. https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf

- Real Academia Española. (s. f.). Infracción administrativa. En *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Recuperado el 27 de febrero de 2025, de <https://dpej.rae.es/lema/infracci%C3%B3n-administrativa>
- Rojas, H. (2014). *Los principios constitucionales limitadores del ius puniendi ¿Qué límites rigen el derecho administrativo sancionador en el Perú?* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/5358>
- Román, C. (2018). La sanción administrativa y las fronteras del derecho administrativo sancionador. *Ius Publicum*, (40), 115-139. <https://www.ust.cl/web/wp-content/uploads/sites/6/2017/12/39397-IUS-PUBLICUM-40.pdf>
- Supo, D. y Del Rosario, A. (2020). Apuntes respecto al carácter de norma común de la Ley del Procedimiento Administrativo General en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor. *Forseti. Revista de Derecho*, 8(11), 126-148. <https://doi.org/10.21678/forseti.v8i11.1253>
- Zegarra, D. (2010). La figura de la prescripción en el ámbito sancionador y su regulación en la Ley n.º 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General. *Revista de Derecho Administrativo*, (9), 207-214. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13714>

Fuentes normativas y jurisprudenciales

- Casación n.º 23624-2017-Lima (2019). Corte Suprema de Justicia de la República (7 de mayo de 2019).
- Casación n.º 6537-2019- Cusco (2022). Corte Suprema de Justicia de la República (3 de marzo de 2022).
- Code de procédure pénale (12 de febrero de 1810). https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071154/LEGISCTA000024458637/?anchor=LEGIARTI000037289466#LEGIARTI000037289466

Código Orgánico Administrativo COA. *Registro Oficial. Órgano del Gobierno del Ecuador n.º 31. Segundo Suplemento* (7 de julio de 2017). <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>

Decisión del 5 de diciembre de 1935. Tribunal de Casación, Sala Penal (1935).

Expediente n.º 047-2004-AI/TC, Pleno Jurisdiccional (2006). Tribunal Constitucional (24 de abril de 2006).

Loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale (27 de febrero de 2017). <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000034098288/2025-02-24/?isSuggest=true>

Resolución de Consejo Directivo n.º 042-2013-OEFA/CD. Consejo Directivo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (15 de octubre de 2013).

Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General. *Diario Oficial El Peruano* (25 de enero de 2019).

Financiamiento

Este artículo se desarrolló como parte del proyecto de investigación «Infracciones administrativas ocultas, conceptualización y aplicación del plazo de prescripción para determinar la responsabilidad» del Instituto de Investigación Científica (IDIC) de la Universidad de Lima.

Conflicto de intereses

La autora declara no tener conflicto de intereses.

Contribución de autoría

Concepción, diseño, análisis e interpretación de datos; redacción y revisión crítica del artículo; aprobación final de la versión que se publicará.

Agradecimientos

La autora expresa su agradecimiento al Instituto de Investigación Científica (IDIC) de la Universidad de Lima por su compromiso con el impulso de la producción científica en el Perú, reflejado en su labor constante de gestión, promoción, difusión y capacitación, tanto a nivel nacional como internacional.

Biografía de la autora

Ursula Patroni Vizquerra es investigadora responsable del Grupo de Investigación de Derecho Administrativo del Instituto de Investigación Científica (IDIC) de la Universidad de Lima y profesora de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la misma casa de estudios. Además, es doctoranda en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, máster en Derecho y Administración Local por la Universidad de Almería, magíster en Administración de Empresas por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y máster en Derecho de los Negocios por la Universidad Francisco de Vitoria.

Correspondencia

upatroni@ulima.edu.pe