Proyecto de Ley N° 5207/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

SEGUNDO TEODOMIRO QUIROZ BARBOZA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
30 MAYO 2023
RECIBIDO
Firma Hora 4:05 pm

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 233-A DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

El congresista que suscribe, **SEGUNDO TEODOMIRO QUIROZ BARBOZA** miembro de la bancada BLOQUE MAGISTERIAL DE CONCERTACIÓN NACIONAL al amparo de los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 75° y 76°, 2 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente:

FORMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 233-A DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 233-A de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, para disponer de forma expresa que la prescripción del pago de multas sea dispuesta de oficio por parte de la autoridad administrativa.

Artículo 2.- del artículo 233-A de la Ley del Procedimiento Administrativo General

Se modifica el artículo 233-A de la Ley del Procedimiento Administrativo General con el texto siguiente:

> *"Artículo 233-A. Prescripción de la exigibilidad de las multas impuestas*
>
> *1. 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. En caso de no estar determinado, la prescripción se produce al término de dos (2) años computados a partir de la fecha en que se produzca cualquiera de las siguientes circunstancias:*
>
> *(...)*

2. La autoridad declara de oficio la prescripción para exigir por la vía de ejecución forzosa cuando advierta que se ha cumplido el plazo señalado en el numeral 1 del presente artículo, asimismo los administrados pueden deducir la prescripción como parte de la aplicación de los mecanismos de defensa previstos dentro del procedimiento de ejecución forzosa. La autoridad competente debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos, pudiendo en los casos de estimarla fundada, disponer el inicio de las acciones de responsabilidad para dilucidar las causales de la inacción administrativa, solo cuando se advierta se hayan producido situaciones de negligencia.

(...) "

Lima, 30 de mayo de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUIROZ BARBOZA Segundo Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2023 09:58:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA HERMOSILLA Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2023 10:34:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUTIERREZ TICONA Paul Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 30/05/2023 10:55:52-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA HERMOSILLA Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2023 10:34:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES GONZALES Alex Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2023 12:56:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TELLO MONTES Nivardo Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2023 12:49:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TACURI VALDIVIA German Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2023 14:57:48-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES

Respecto a antecedentes de propuestas legislativas, no se tiene a ningún antecedente que tenga un objetivo igual al presente, sin embargo, si se tienen antecedentes de proyectos que buscan modificar la Ley del Procedimiento Administrativo General. Por ejemplo, podemos mencionar al Proyecto Legislativo 01030/2011-CR, *"LEY QUE MODIFICA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY 27444, E INCORPORA LOS ARTÍCULOS 233-A Y 237-A"*, el cual busca modificar la norma señalada respecto al plazo para interponer escritos y algunas disposiciones para el fin del procedimiento administrativo, entre otras modificaciones. El Proyecto de Ley 02331/2012-CR, "*LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 233 DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCESO ADMINISTRATIVO GENERAL*", por su parte, añade el plazo de prescripción para determinar infracciones administrativas al caso de faltas administrativa disciplinarias, mediante varias modificaciones al artículo 233 de la Ley 27444.

Del mismo modo, en antecedentes más recientes, se tiene el Proyecto de Ley 03335/2022-CR, "*LEY QUE FORTALECE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y MODIFICA EL ARTICULO 143 DE LA LEY 27444"*, el cual propone medidas para que los funcionarios o servidores públicas asuman responsabilidades administrativas, civiles e incluso penales si son los que incumplen plazos de ley.

Finalmente, podemos mencionar al Proyecto 00693/2021-CR, "*LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 218 DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, REDUCCIÓN DEL PLAZO PARA RESOLVER EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN*", el cual, fue publicado como LEY 31603, "*LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 207 DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, A FIN DE REDUCIR EL PLAZO PARA RESOLVER EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN*", el cual tiene como objeto la modificación de la Ley del Procedimiento Administrativo General, para reducir los plazos para la interposición y resolución de un recurso administrativo.

1.2. MARCO NORMATIVO

La Constitución Política la norma máxima en nuestra legislación, toda ley para que sea válida no puede contradecirla, y en el presente caso, el presente proyecto de ley no contraviene ningún artículo de la Carta Magna, de hecho, la facultad legislativa para modificar normas está consagrada en su artículo 102, sobre atribuciones del Congreso: "*1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.*" Siendo que la presente propuesta tiene como objetivo modificar una ley existente, estaría dentro de las facultades constitucionalmente reconocidas del Congreso.

En el nivel legislativo, se debe referir al propio Decreto Legislativo 004-2019-JUS- Texto Único Ordenado de la Ley 27444, y a la propia Ley del Procedimiento Administrativo General, en ambos textos se puede encontrar la disposición que señala que para 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, se usará el plazo de prescripción establecido en las leyes especiales, en caso que no exista dichas leyes o en casos en general, se determina que la prescripción se produzca al término de dos (2) años computados a partir de la fecha, sea aquella en que el acto administrativo mediante el cual se impuso la multa, o que puso fin a la vía administrativa, quedó firme; o desde la fecha en que el proceso contencioso administrativo destinado a la impugnación del acto mediante el cual se impuso la multa, haya concluido con carácter de cosa juzgada en forma desfavorable para el administrado.

1.3. MARCO TEORICO

Prescripción en el derecho administrativo

En el derecho, los derechos subjetivos suelen estar sometidos a un límite temporal que afectan su existencia o bien a la admisibilidad de los actos de ejercicio relacionados al derecho subjetivo. Estas exigencias respecto al límite temporal, nacen de la buena fe procesal y de la seguridad, por ello deben imponerse que se marquen límites temporales máximos de ejercicio de los derechos que permanecen inactivos. Estos límites temporales se imponen a través de dos figuras jurídicas: la prescripción y la caducidad.

Los autores Osterling Parodi y Castillo Freyre refieren sobre la prescripción que: *"Desde el punto de vista estructural, podemos afirmar que la prescripción constituye un límite del ejercicio del derecho subjetivo. Todo derecho debe ser ejercitado dentro de un período de plazo razonable, puesto que es antisocial y contrario al fin o función para que ha sido concedido el ejercicio retrasado o la*

inercia. El titular tiene la carga de un ejercicio tempestivo de su derecho. Así las cosas, en razón de la inacción del titular del derecho que pudiendo hacerlo valer no lo hace, pierde la facultad de exigirlo compulsivamente. (...)

Por otro lado, desde el punto de vista funcional, la prescripción es una facultad del interesado para repeler el ejercicio intempestivo. Esta perspectiva funcional nos permite apreciar claramente que en la prescripción se protege, sobre todo, un interés particular muy concreto: el interés de la persona de no verse expuesta a reclamaciones antiguas, de las cuales se ha perdido la memoria, pues el silencio ha creado una objetiva y razonable confianza de que el derecho o la facultad no serían ya ejercitados[1]"

Se puede afirmar que, los derechos subjetivos deben tener un límite temporal para su ejercicio, más nunca para su existencia, de lo contrario se convertirían en abusivos deviniendo en ilícitos. En el derecho administrativo, por ejemplo, se tiene el derecho de interponer recursos y escritos respecto a resoluciones emitidas por la autoridad, sin embargo, si no existirían limites de plazo para interponerlos, los administrados aprovecharían de esta inexistencia para dilatar el proceso de manera indefinida. En ese orden de ideas, uno de estos límites lo encontramos en la prescripción extintiva, la cual concede a su titular un plazo de tiempo para ejercerlos. El no hacerlo dentro del plazo establecido producirá la extinción de la acción que los titulares tengan para hacerlos efectivos.

Se conoce como "prescripción", al instituto jurídico por el cual el transcurso del tiempo produce el efecto de consolidar las situaciones de hecho, permitiendo la extinción de la acción, mas no del derecho. manifiesta un determinado efecto jurídico por el transcurso de un período de tiempo dado. Por ello, la prescripción es una figura transversal a varias ramas del Derecho, siendo que en cada una de estas presenta reglas y características distintas, pero conservando su núcleo, el cual reside en los efectos que el transcurso del tiempo otorga a las situaciones jurídicas (derechos, obligaciones y potestades). Como se ha señalado, el fundamento principal para su existencia es la seguridad jurídica, pues la prescripción no deja escenarios expuestos a una incierta duración indefinida

Esta figura jurídica cobra especial relevancia dentro del Derecho Administrativo y Derecho Administrativo Sancionador, debido a que permite limitar el ius puniendi del Estado frente al administrado, otorgándole seguridad jurídica para desarrollar sus actividades. En otras palabras, considerando lo señalado por la doctrina, la prescripción es el efecto otorgado al transcurso del tiempo que restringe la potestad para perseguir infracciones y para ejecutar sanciones sin extinguirlas, otorgando seguridad jurídica a los particulares al eliminar el estado de sujeción indefinido en el que se encontrarían si la potestad

[1] https://lpderecho.pe/prescripcion-extintiva-derecho-civil/

sancionadora de la Administración no estuviera limitada por el transcurso del tiempo.

La figura de la prescripción fue desarrollada principalmente en el Derecho Privado, sin embargo, con el tiempo se han hecho prevalente las diferencias entre la prescripción civil y la prescripción administrativo - sancionadora. Una de esas diferencias, es que en derecho civil, existen dos tipos de prescripción: la adquisitiva y la expositiva. La primera otorga derechos a una persona por el paso del tiempo, como aquel derecho a la propiedad resultante de la posesión continúa sin interrupciones; pacífica sin violencia física y moral; pública; mientras que la segunda extingue la acción para reclamar ciertos derechos, pero no los derechos mismos. En consecuencia, se podría cumplir válidamente con el pago de una obligación prescrita, más el acreedor no podría exigirla judicialmente. Otra diferencia, entre la prescripción en el derecho administrativo y en el derecho civil, radica en que la prescripción civil no puede ser declarada de oficio por el juez, sino debe ser invocada por una de las partes.

Prescripción de la exigibilidad de pago de multas administrativas

El procedimiento administrativo sancionador puede culminar con la imposición de la sanción de multa al administrado infractor. Esta multa administrativa, una vez firme, debe ser ejecutada a través de los medios de ejecución forzada.

Sin embargo, es posible que por el transcurso del tiempo haya prescrito la facultad de la autoridad administrativa para exigir el pago de esta multa, situación regulada en el artículo 233-A de la Ley 27444 o artículo 253 de su Texto Único Ordenado.

"Es importante precisar que la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo y la prescripción de la exigibilidad de las multas impuestas obedecen a dos situaciones procesales distintas. La primera corresponde a la ejecución de resoluciones administrativas, mientras que la segunda al ámbito de aplicación del procedimiento sancionador"[2]

Conforme a lo indicado en la norma referida anteriormente, la facultad de la autoridad para exigir por la vía de ejecución forzada el pago de las multas impuestas por la comisión de una infracción administrativa prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, y si no se cuenta con las normas especiales, se prevé un plazo de 2 años desde que el acto administrativo mediante el cual se impuso la multa, o que puso fin a la vía administrativa, quedó firme; o desde que el proceso contencioso administrativo destinado a la impugnación haya concluido con carácter de cosa juzgada en forma desfavorable para el administrado.

En ese orden de ideas, existen dos plazos para la prescripción de la exigibilidad del pago multa administrativa, sin embargo, puede darse el caso, en que el plazo

[2] https://lpderecho.pe/la-prescripcion-de-la-exigibilidad-de-las-multas-administrativas/

previsto en ley especial pueda ser superior al plazo de dos (2) años previsto en la Ley 27444 y su TUO. Debido a ello, al darse esta situación, se debe tomar en cuenta lo indicado en el artículo II, numeral 2, del TUO de la Ley 27444 que señala que "*Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley*".

Se puede concluir, que el plazo de prescripción de la exigibilidad de pago de las multas administrativas contenido en leyes especiales, para su aplicación, debe ser igual o inferior al plazo de dos años previstos en la Ley 27444, ya que de lo contrario, esta ley especial debe ser considerada como inaplicable, pues devendría en una norma especial que contraviene a una norma general. De modo contrario, si la ley especial establece un plazo de prescripción inferior a los dos años, este plazo, por serle más favorable al administrado, se aplicará en sustitución del plazo previsto en la Ley 27444.

1.4. PROBLEMÁTICA

Tal como se desarrolló en párrafos anteriores, nuestra normativa actual, regula la prescripción de la exigibilidad de pago de las multas administrativas en favor del usuario, respetando así los principios del derecho en general. Sin embargo, existe una situación en que la propia norma ha dejado abierta a discusión, y esta consiste en la actuación de oficio de la autoridad.

En el artículo 233.3 de la Ley 27444, artículo que trata específicamente sobre la prescripción en el procedimiento administrativo sancionado, se dispone de forma expresa que la autoridad debe declarar de oficio la prescripción cuando se cumpla el plazo establecido, sin embargo, en el artículo 233-A, que trata sobre la prescripción de 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, o en otras palabras, la prescripción de la exigibilidad de la deuda, no existe una disposición expresa respecto si la autoridad debe actuar de oficio, de hecho, al señalarse en el numeral 3 del mismo artículo que el administrado puede deducir la prescripción como parte de la aplicación de los mecanismos de defensa, se puede interpretar que esta prescripción únicamente puede deducirse a pedido de parte, es decir, mediante actuación del administrado.

1.5. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

La normativa vigente, al no dejar establecido si la prescripción de la exigibilidad de pago de las multas administrativas puede proceder de oficio, y solamente deja explicito que es una facultad del usuario, trae un problema al momento del trámite administrativo, pues la autoridad administrativa inicia procedimientos de ejecución coactiva para el cobro de multas que, debido al plazo, han prescrito

pero, debido al desconocimiento o descuido del usuario, no se ha deducido ningún trámite para declarar la prescripción, tal como ocurrió en la resolución N° 941-2019-ANA/TNRCH, resuelto por la Sala 1 del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas, en donde correspondió a dicha autoridad declarar la prescripción de la exigibilidad de una multa, años después el vencimiento del plazo y cuyo pago había sido exigido incluso sin corresponder:

> 6.17. De manera preliminar cabe señalar que en el expediente administrativo no se observan recursos administrativos interpuestos por el señor Juan Alberto Gutiérrez Rodríguez contra la Resolución Directoral N° 778-2013-ANA/AAA I C-O, dentro del plazo de quince (15) días establecido en el texto del numeral 207.2 del artículo 207° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, vigente en el momento que el citado acto administrativo fue emitido y notificado, por lo que se considera como un acto firme desde el 14.05.2014.
>
> De este modo, la Unidad de Ejecución Coactiva de la Autoridad Nacional del Agua, contaba con plazo hasta el 15.05.2016 para exigir por la vía de ejecución forzosa el pago de la multa impuesta al señor Juan Alberto Gutiérrez Rodríguez; sin embargo, en el expediente administrativo tampoco se advierten actuaciones destinadas a exigir el cumplimiento de la sanción impuesta al señor Juan Alberto Gutiérrez Rodríguez.
>
> 6.18. En consecuencia, en el momento que el señor Juan Alberto Gutiérrez Rodríguez presentó su solicitud de fecha 20.12.2018, ya había operado la prescripción de la exigibilidad de la multa impuesta mediante la Resolución Directoral N° 778-2013-ANA/AAA I C-O, la misma que deviene en inexigible.

Así como este caso, existen varios más, en donde jueces y tribunales deben reconocer la prescripción de la facultad de la autoridad administrativa para exigir el pago de una multa administrativa, ya que ni el administrado ni mucho menos la propia autoridad, han declarado/deducido la prescripción que correspondía. Esto demuestra, que tal como está redactada la norma vigente, deja mucho a la interpretación.

Es por ello, que consideramos que se debe zanjar este problema, y considerando que la norma administrativa, por principio, siempre debe estar orientada en beneficio del administrado, tal como se observa con lo dispuesto por el artículo II, numeral 2, del TUO de la Ley 27444, tenemos a bien proponer que se modifique de forma leve y precisa la Ley 27444, añadiendo de forma expresa, la disposición que la prescripción de oficio opere en la prescripción de 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, para que de ese modo, la autoridad tenga que controlar los debidos plazos y no producir procedimientos de cobranza coactiva cuando no corresponda.

Justificamos también nuestra propuesta, en que el objeto no busca solamente dar condiciones beneficiosas para el administrado, sino que también busca que la propia administración pública no gaste tiempo ni recursos iniciando

procedimientos ejecutivos que van a declararse como nulos debido al plazo de prescripción, de esa manera, optimizando el manejo de la administración publica e incentivando a los funcionarios a tener mayor control sobre los plazos para no afectar a los administrados cuando no corresponda.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa esta conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de nuestro país, no contradiciéndola en ninguna parte, al contrario, reconociendo lo señalado por los artículos de la Carta Magna, por lo que la aprobación de la presente norma no se contrapone a la norma constitucional.

La presente iniciativa legislativa es concordante con la normativa vigente, sólo siendo su efecto la modificación del Decreto Legislativo 004-2019-JUS, y la Ley 27444, con la finalidad de mejorar el servicio público a favor de la población, garantizando el cumplimiento estricto de los plazos establecidos por la ley, impidiendo un actuar indebido por parte de servidores y funcionarios públicos.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no generará ningún costo al erario nacional, debido a que su objetivo fundamental es garantizar el cumplimiento de los plazos en el trámite del procedimiento administrativo respecto a la potestad sancionadora.

Entre los beneficios que la presente propuesta brindará, está la optimización de la administración pública, pues al cumplirse debidamente los plazos, se logra que la autoridad administrativa inicie procedimientos que no correspondan por la prescripción, ahorrando recursos y tiempo que pueden usarse en inicio de varios otros procedimientos. También por ello, no puede generarse prejuicio alguno, ni para la propia administración ni para los administrados, añadiendo que la finalidad es totalmente legítima por buscar mejorar el servicio público.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa encuentra coincidencia en el marco de las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional siguientes:

Política 24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente

IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente

Siendo que la presente propuesta busca mejorar y garantizar la correcta aplicación de la prescripción dentro de los procedimientos administrativos, está alineada al compromiso de mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos; al incrementar la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población.