



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

FACULTAD DE DERECHO Y HUMANIDADES

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

**Exención de sanción por prescripción y/o caducidad de la
potestad sancionadora administrativa ante falta disciplinaria de
un servidor público**

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE:

Abogada

AUTORA:

Peña Clavijo Rosa Estela (ORCID: 0000-0002-3188-8378)

ASESORES:

Abog. Aldana Domínguez Rogger.(ORCID: 0000-0002-7224-3859)

Abog, Villalobos Sagredo Fredy Arturo (ORCID: 0000-0002-9767-1139)

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

Derecho administrativo

PIURA – PERÚ

2011

DEDICATORIA

A dios por absolutamente todo, a mis padres por enseñarme el camino para poder superarme, por apoyarme incondicionalmente, a mis hijos porque son la razón de mi vida, porque son mi motivación a seguir adelante.

AGRADECIMIENTO

A mis profesores por sus orientaciones, a mi esposo porque su ayuda ha sido fundamental en este trabajo de investigación, por su apoyo incondicional

Índice

Carátula	i
Dedicatoria	ii
Agradecimiento	iii
Declaratoria de autenticidad	iv
Índice	v
Resumen	vi
Abstract	vii
I. INTRODUCCION	1
II. MARCO TEORICO	3
Capitulo I: Administración pública y su potestad sancionadora	3
1. Teorias De Administracion Publica.....	4
2. Teorias De La Funcion Publica	7
3. Responsabilidad de los funcionarios y los servidores publicos.....	9
4. Potestad sancionadora del Estado conforme a la Ley 27444	10
5. Sanciones aplicables: ley de bases de la carrera administrativa	11
Capitulo II:Prescripcion y caducidad del procedimiento administrativo sancionador	12
1. Procedimineto administrativo sancionador	12
2. La prescripcion de la potestad sancionadora administrativa	13
3. La caducidad de la potestad sancionadora administrativa	14
4. Diferencias entre prescripción y caducidad	14
Capitulo III: Analisis Critico	16
1. Analisis critico de la confucion semantica y normativa de los terminos prescripcion y caducidad	16
2. Analisis critico de la exencion de sancion administrativa.....	24
III. RESULTADOS.....	30
IV. CONCLUSIONES.....	35
V. RECOMENDACIONES.....	37
REFERENCIAS	38
ANEXOS.....	40

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo principal; la investigación, establecer las posibilidades de exención de sanción para el servidor público que incurrió en falta disciplinaria, por haber transcurrido los plazos que podrían producir prescripción o caducidad de la potestad sancionadora administrativa.

Sobre la administración pública y su potestad sancionadora se ha efectuado una descripción de las principales teorías de la administración pública y la función pública, conforme a la ley marco del empleo público y la ley de bases de la carrera administrativa.

Abstract

the following research has as a main objective to establish the possibilities of exemption from sanctions for public servants who have committed disciplinary offence, due to the expiry of the time periods that could lead to the prescription or expiration of the administrative sanctioning power.

Regarding the public administration and its sanctioning power, a description has been made of the main theories of public administration and the civil service, in accordance with the framework la won the bases of the administrative career.

I. INTRODUCCIÓN.

El trabajo de investigación fue titulado como: “*EXENCIÓN DE SANCIÓN POR PRESCRIPCIÓN Y/O CADUCIDAD DE LA POTESTAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA ANTE FALTA DISCIPLINARIA DE UN SERVIDOR PÚBLICO*”, y se desarrolló con el fin de presentarlo para la obtención de mi título profesional de abogada.

El Objetivo Principal de la investigación fue: Establecer las posibilidades de exención de sanción para el servidor público que incurrió en falta disciplinaria, por haber transcurrido los plazos que podrían producir prescripción o caducidad de la potestad sancionadora administrativa.

Los resultados de la investigación los presento en este Informe, que lo he estructurado en cuatro capítulos, conforme detallo a continuación:

En el Capítulo Primero, sobre ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU POTESTAD SANCIONADORA se ha efectuado una descripción de las principales teorías de la administración pública y de la función pública; así como de los temas relativos a los deberes del empleado público conforme a la Ley Marco del Empleo Público y a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, a los deberes morales de los mismos y a los derechos de los administrados, para luego tratar sobre los aspectos teóricos y normativos relacionados con los derechos de los administrados, la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, la potestad sancionadora del Estado conforme a la Ley del Procedimiento Administrativo General, las sanciones aplicables según la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y los atenuantes para las sanciones aplicables.

En el Capítulo Segundo, sobre PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, he desarrollado los temas relativos al procedimiento administrativo sancionador, conforme a la Ley del Procedimiento Administrativo General Ley N° 27444 y al Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, la prescripción de la potestad sancionadora administrativa, la caducidad de la potestad sancionadora administrativa y la diferencia entre prescripción y caducidad.

En el Capítulo Tercero: ANÁLISIS CRÍTICO, he efectuado el análisis crítico de la confusión semántica y normativa de los términos prescripción y caducidad y de la exención de sanción administrativa, concluyéndolo con una breve reseña jurisprudencial.

El Capítulo Cuarto, bajo la denominación de RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN, contiene efectivamente estos resultados tanto como producto de la verificación de las hipótesis, así como en cuanto al cumplimiento de los objetivos de la investigación.

En base a los contenidos de estos capítulos, enuncié en rubro aparte, las conclusiones y recomendaciones, concluyendo mi Informe con la Bibliografía y como Anexo la Matriz de Investigación.

II. MARCO TEORICO:

CAPÍTULO I: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU POTESTAD SANCIONADORA

El Estado para cumplir sus fines se vale de su propia organización; es decir, de la conformación de las entidades que desarrollan las funciones que les son asignadas por mandato legal y realizan las actuaciones administrativas propias de dichas funciones. Para el cumplimiento, tanto de las funciones como de sus actividades, recibe determinadas atribuciones o facultades que están normadas expresamente.

Las funciones que competen al Estado son fundamentalmente la función legislativa (Poder Legislativo), la función Jurisdiccional (Poder Judicial) y la función ejecutiva (Poder Ejecutivo); correspondiendo esta última a la Administración Pública y siendo conocida como función administrativa; no obstante, las tres funciones principales no son exclusivas de dichos poderes, pues, por ejemplo, todos realizan función administrativa en forma complementaria a la función principal que se les ha asignado.

La función ejecutiva está encaminada a hacer cumplir las leyes y los mandatos jurisdiccionales, pero en esencia está dirigida a remediar urgentes e inaplazables necesidades vitales para el propio Estado; es decir a realizar funciones administrativas específicas entre las que se encuentran las de fomento, servicio público, policía o control y de administración de los bienes del Estado que son utilizados para satisfacer las necesidades y lo que corresponde a los intereses de la sociedad teniendo en cuenta el interés público y bien común.

Además de estas funciones, en la ejecución o en el desarrollo de la actividad administrativa, la entidad de la administración Pública realiza determinadas actuaciones como son los hechos administrativos, los procedimientos administrativos que generan los actos administrativos, los actos de mero trámite, los actos de administración y de gobierno, etc.

Para realizar sus funciones, actividades y actuaciones, la Administración goza de atribuciones o facultades que se le conceden; entre ellas está la capacidad de tomar decisiones y ejecutar sus decisiones sea para la normal marcha de

la entidad o para responder a las peticiones, denuncias, reclamos, etc., de los ciudadanos, que, inclusive comprende a la capacidad de autotutela; es decir, a la facultad que tiene la Administración de realizar acciones de ejecución forzosa para hacer cumplir sus decisiones, sin acudir a la vía jurisdiccional. Asimismo, entre sus facultades están incluidas las vinculadas con los propios servidores de sus entidades, la potestad sancionadora, que constituye parte del tema central de la presente investigación.

Para conocer el sustento fundamental de este trabajo, es que presento en este capítulo, a modo de Marco Teórico, las principales teorías sobre la Administración Pública y la Función Pública, así como algunos temas sobre los administrados y la potestad sancionadora de la Administración Pública.

1. TEORÍAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Estado y su organización que constituye o forma la Administración, están situados como producto de la organización política, económica y social de la nación; por lo que su naturaleza y las condiciones en que desarrolla su actividad dan muestras de esta relación. Es el Estado la superestructura política y jurídica que refleja el sistema económico-social que se desarrolla en un momento histórico determinado, y la Administración Pública el aparato del Estado al que se encuentra ligado.

En esta relación se han producido una serie de formas o vinculaciones; pero es desde comienzos de los años ochenta se han producido profundas transformaciones en los Estados, que han estado vinculadas con los sistemas económicos imperantes, como es el caso del capitalismo a nivel mundial.

Estas transformaciones han consistido en cambios en el rol y en la configuración de los mismos Estados, pero todo ello bajo la democracia caracterizada como sistema y como régimen político.; pero sin llegar a una verdadera democracia social, porque no se han mejorado las condiciones de igual acceso a todos los ciudadanos a determinados bienes y servicios públicos, a la vez que han aumentado significativamente la desigualdad en los ingresos y la pobreza, aunque en el Perú, se está en un proceso de avance

significativo por lo que dicen las estadísticas, pero que no se muestra en la realidad que viven los ciudadanos.

Así, la democracia que se vive en el Perú y en otras naciones latinoamericanas se caracteriza por una débil institucionalización, agravada por actos corruptos de los políticos, por la supervivencia de culturas políticas tradicionales o autoritarias –entre ellas, el clientelismo político- y la apatía ciudadana.

Para comprender mejor esta situación, es conveniente tener en cuenta la concepción que surge de las teorías de la administración pública que, según Bañon (1997, citado por Ramírez y Ramírez, 2002, pág. 21), las que priman en la doctrina y que son un reflejo de la forma de ver el Estado y las dinámicas políticas” y que obligan a controlar a los funcionarios y gerentes de las entidades públicas para intentar reducir el tamaño del gobierno y replegar su campo de acción, poniendo énfasis en el control de los resultados y de los procesos.

En ese sentido, el cambio de la Administración Pública denominada tradicional, como modelo o paradigma, implicaría que se intenta superar situaciones problemáticas en el contexto de la económica, así como la tendencia a realizar actos de corrupción por parte de los funcionarios que incorporan a familiares a la función, por lo que la estrecha vigilancia o control de los ciudadanos son de infinita significación.

En los intentos de mejorar el funcionamiento de la Administración Pública, el papel del gobierno tendría que implicar un compromiso trascendental con el desarrollo general de la nación, lo que no ha sido satisfecho; por lo menos en Perú.

El intento de mejorar la situación, hace que el estudio de las teorías de la Administración Pública, resulte significativo, tal cual ya lo he expresado, con el fin de llevar la comprensión de la actividad administrativa del Estado, sobre supuestos de la teoría administrativa y sobre la función administrativa del Estado. Así se podrá conocer el contenido de este trabajo, en una perspectiva histórica y prospectiva.

Siguiendo este criterio, la doctrina ha considerado las teorías subjetivas, las funcionales y las mixtas:

Las **teorías subjetivas** consideran que es imposible categorizar a la administración pública por medio de una función típica, lo que la ha llevado a adoptar criterios subjetivos para la comprensión de su esencia y de su actividad, pero ampliando el criterio inicial que la consideraba sólo como Poder Ejecutivo, habiendo surgido dos criterios básicos al interior de esta teoría: el criterio orgánico y el criterio personalista.

El **criterio orgánico** que considera a la Administración Pública como el conjunto de órganos, específicamente del Poder Ejecutivo que, según Garrido Falla, realizaba una actividad no homogénea reuniendo a una serie de instituciones y órganos; pero resulta que no toda la actividad de este Poder es puramente administrativa ni que la actividad administrativa que realiza como entidad ejecutiva sea la única actividad administrativa existente. De esta manera: (Garrido Falla, P. web)

El **criterio o vertiente Personalista**, se basa en que, para el derecho administrativo, considera a la Administración Pública como una persona jurídica. (García de Enterría, 2001, pág. 30).

También tenemos la **Concepción Jurídico Formal**, sostenida y explicada por Boquera, Oliver, quien con más claridad ayuda a identificar las funciones de los diferentes poderes.

Boquera fundamenta su tesis alrededor del concepto de Acto Jurídico pues, para él, lo que tiene trascendencia en el Derecho son las consecuencias jurídicas de los actos; es por medio de los actos jurídicos, o, en su caso, administrativos, como se crean, modifican o extinguen derechos u obligaciones. Así, un acto será de Derecho Público cuando las consecuencias jurídicas que acarreen se impongan al destinatario independientemente de su voluntad. Por el contrario, un acto será de Derecho Privado si para producir consecuencias jurídicas necesita la aceptación del destinatario del acto. (Boquera Oliver, 1963, 21)

Finalmente están la **Concepciones Mixtas**, puesto que “Hoy día es difícil encontrar una concepción de lo que es la Administración Pública que sea

estrictamente subjetiva o funcional, como es el caso que ya hemos señalado de la tesis jurídico-formal de Boquera, la mayoría de los autores ven en esto una imposibilidad. Es por ello que a la hora de definirla conjugan en su concepción de la administración pública partes subjetivas (la administración es un conjunto orgánico), con partes funcionales (que actúan con concreción, por interés público, que poseen una misión, que su actuación tiene unas características jurídico-formales precisas, etc.)” (Abruño, Antonio y Baca, Víctor, 2008, págs. 36)

Para verificarlo adecuadamente es que, bajo estos criterios, lo que hay que entender es que el Estado, en todos sus niveles de decisión, desarrolla un proceso de reformulación de sus perspectivas, estructuras y herramientas, para atender a las demandas de la sociedad y satisfacer sus necesidades que son cada vez más complejas; y por ello es que se torna necesario replantear los vínculos Estado-Sociedad.

La Administración Pública, debe estar dirigida al ciudadano, a la población y su desarrollo local. Deben las autoridades, definir sus responsabilidades, y lograr el desarrollo de las comunidades, velar por el desarrollo sociocultural y productivo.

Es de esta forma en que se logrará hacer realidad los planteamientos de la teoría de la **Administración Pública participativa y protagónica** del Siglo XXI.

a. **Administración Activa y Contenciosa**: según la doctrina francesa, aquí la administración es operativa, decisoria, resolutoria y directiva.

Se considera activa porque depende del Poder Ejecutivo del Estado y según esta competencia que le otorga el Ordenamiento jurídico, es que puede decidir y ejecutar.

b. **Administración Directa e Indirecta**: Se considera directa, ya que está dirigida a los órganos centrales que dependen del Poder ejecutivo, se considera indirecta dado que su acción se ve reflejada en los órganos descentralizados y empresas que participan con el estado y diversas Instituciones.

- c. **Administración de Control**: Su objeto se basa en verificar la legalidad administrativa.
- d. **Administración Burocrática y Consultiva**: Se considera burocrática, dado que se guía por un trabajo supervisado, en conjunto y subordinado.
- e. **Administración Colegiada**: Se considera pluripersonal, debido a que todas las personas van a tener que seguir y cumplir las funciones establecidas, se trata por un orden de igualdad.

2. TEORÍAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

2.1. CONCEPCIÓN JURÍDICA

Las teorías de la función pública o teorías de la actividad administrativa determinan la concepción jurídica sobre los tipos o formas de actuación o actividad administrativa, como ser la actividad administrativa de ordenación o limitación, denominada inicialmente como actividad de policía hasta llegar a la actividad de ordenación; la actividad administrativa de estimulación o fomento; la actividad administrativa de prestación; y la teoría del servicio público; sin dejar de lado otras, también significativas como la actividad sancionadora y la actividad empresarial. No obstante, en nuestro país, las teorías que más se han desarrollado en cuanto a la función pública, es la que atañe a los funcionarios y servidores públicos.

El Estado Peruano se organiza para mejor administrar sus recursos y procurar la satisfacción de las necesidades de la colectividad, distribuyendo sus facultades entre sus órganos jerárquicos, partes fundamentales del Poder Público, y los órganos que actúan en ejercicio de ellos y que colaboran entre sí en la realización de los fines del Estado, mediante las denominadas **funciones jurídicas del Estado**; estas funciones las desarrollan o actividades las desempeñan, como tarea inherente a su existencia.

El orden de clasificar las funciones del Estado está ligado a la clasificación fundamental de los actos jurídicos estatales. Por ello la función jurídica administrativa, tiene como fin, asegurar que se ejecuten las leyes y que los servicios públicos funcionen correctamente, velando por las necesidades de la sociedad.

Es entonces que se puede decir que las funciones que tiene el Estado, vienen a ser los mecanismos que utiliza el mismo para poder poner en ejercicio sus atribuciones, pero el poder estatal es solo uno, las funciones se van a complementar mediante actos de derecho público, actos jurídicos, que son emitidos por el poder legislativo, ejecutivo y judicial.

La Función Administrativa viene a ser una actividad ininterrumpida, concreta del Estado que busca la satisfacción inmediata de las necesidades de la sociedad, a través de realizar lo que emana de su cargo.

2.2. RÉGIMEN JURÍDICO

En lo que respecta al Régimen Jurídico de la función administrativa, se encuentra regulado por el derecho administrativo, que es una rama del derecho público.

2.2.1. OBJETIVO (SUSTANCIAL-MATERIAL):

Es la acción que está dirigida a realizar el progreso, dar seguridad y lograr el bienestar de la sociedad, se va a apartar de lo formal para poder basarse en lo sustancial.

2.2.2. SUBJETIVO (ORGÁNICO-FORMAL)

En el aspecto subjetivo, la Administración va a implicar una Estructura Orgánica, un ente que el ordenamiento jurídico le otorga la función de administrar, en otras palabras: la Administración Pública, viene a ser el aparato administrativo compuesto por el conjunto de órganos que es el centro de función administrativa.

3. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PÚBLICOS

Los empleados públicos son responsables civil, penal o administrativamente por el incumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio del servicio público. En caso de incumplimiento serán sometidos a la potestad sancionadora del Estado, mediante el Procedimiento disciplinario:

El empleado público que incurra en falta administrativa grave será sometido a procedimiento administrativo disciplinario.

4. POTESTAD SANCIONADORA DEL ESTADO CONFORME A LA LEY 27444

La potestad sancionadora de conformidad con la Ley del Procedimiento Administrativo General, se encuentra precisada a partir del Art. 230, en el que se establecen los principios especiales que la rigen y que son: “1. Legalidad, 2. Debido procedimiento, 3. Razonabilidad, 4. Tipicidad, 5. Irretroactividad, 6. Concurso de Infracciones, 7. Continuación de infracciones,

Para que se pueda ejercer la potestad sancionadora del Estado se debe considerar la estabilidad de la competencia, ya que solo le corresponde a las autoridades administrativas a quienes les hayan sido atribuidas por disposición legal o reglamentaria, sin que pueda asumirla o delegarse en órgano distinto.

En lo que respecta a la determinación de la responsabilidad, las sanciones administrativas que se impongan al administrado deben ser compatibles con la exigencia de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado anterior, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados al Estado (entidad administrativa), los que serán determinados en el proceso judicial correspondiente.

Por otro lado, cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán en forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan, y de las sanciones que se impongan.

Estas disposiciones sobre la potestad sancionadora del Estado son generales, por lo que son admisibles y aplicables las disposiciones específicas que, en determinadas materias, las entidades administrativas pueden determinar e imponer, siempre y cuando no contradigan las generales ni creen nuevas tipificaciones, salvo concesión expresada por ley.

5. SANCIONES APLICABLES: LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Las sanciones por faltas disciplinarias son según el Art. 26 del Decreto legislativo 276: “Ley de bases de la carrera administrativa”:

- A) Amonestación
- B) Suspensión sin Goce de remuneración hasta por treinta días
- C) Cese temporal sin goce de remuneraciones hasta por treinta días
- D) Destitución

Este tipo de sanción dependerá únicamente del grado de daño que ocasionó su actuar a la administración pública ya que como ya mencioné antes no sólo afecta la confianza del Estado, sino también y muchas veces la realización de todas las actividades presupuestadas es el caso por ejemplo del tema que estamos tocando.

CAPÍTULO II: PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Antes de tratar los temas de prescripción y caducidad, es conveniente analizar brevemente cómo se ordena y realiza el Procedimiento Sancionador tanto en forma general de acuerdo a la Ley 27444, como a otras disposiciones especiales debidamente reguladas.

1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

1.1. CONFORME A LA LEY N° 27444

Para su ordenamiento la Ley del Procedimiento Administrativo General, en su Art. 234 determina cuáles son los principales caracteres del procedimiento sancionador, estableciendo que:

“Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

1. Hacer distinción en la estructura de la autoridad que conduce la fase de la investigación.
2. Vinculación de los hechos declarados como probados en la jurisdicción.
3. realizar el acto de comunicación a través de la notificación a los administrados.
4. Otorgar al administrado un plazo de cinco días para formular sus alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico conforme al numeral 162.2 del Artículo 162, sin que la abstención del ejercicio de este derecho pueda considerarse elemento de juicio en contrario a su situación.”

En el procedimiento instaurado, la entidad administrativa podrá disponer la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer, con sujeción a lo previsto por los Artículos 236 y 146 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, y teniendo en cuenta que las medidas que se adopten deberán ajustarse a la intensidad,

proporcionalidad y necesidades de los objetivos que se pretende garantizar en cada supuesto concreto. El cumplimiento o ejecución de las medidas de carácter provisional que en su caso se adopten, se compensarán, en cuanto sea posible, con la sanción impuesta.

En la **Resolución** que ponga fin al procedimiento no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. Esta resolución adquirirá carácter de ejecutiva (se podrá ejecutar o se deberá cumplir con la sanción) cuando ponga fin a la vía administrativa y, para garantizar esta ejecutividad, la Ley N° 27444 dispone que la administración podrá adoptar las medidas cautelares precisas para garantizar su eficacia.

Cuando se impugne la decisión de sanción, la instancia superior no podrá imponer una sanción más grave, esto en doctrina se le denomina prohibición de la reforma en peor.

1.2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CONFORME AL REGLAMENTO DE LA LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA, APROBADO POR D. S. N° 05-90-PCM

A partir de la normatividad general descrita y sin contradecirla, pueden ser aplicados los procedimientos administrativos especiales que hayan sido debidamente regulados para la carrera administrativa o por cada entidad administrativa, como es el caso de la CONASEV que, mediante su Resolución N° 089-2005-EF-94.10, dictó disposiciones relativas a la tramitación de procedimientos administrativos ante los órganos que se encuentran bajo sus alcances, o del Ministerio de Defensa, que mediante R.M. N° 161-2006-DE-SG aprobó el Reglamento Interno de Procesos Administrativos Disciplinarios del Despacho Ministerial.

2. LA PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA

Resulta importante resaltar un aspecto que quien tiene derecho y no lo ejerce incurre en inacción, aunque también debe considerarse que la inacción

siempre presupone la posibilidad de accionar. Es decir, no se debe entender que existe inacción (generadora del devengamiento del plazo prescriptorio) si es que el titular del derecho no podía ejercerlo; es por ello que el Código Civil a propósito del inicio del plazo prescriptorio, estipula que **la prescripción comienza a correr desde el día en que puede ejercitarse la acción** y continúa contra los sucesores del titular del derecho (Art. 1993. Ello determina que en tanto el titular del derecho esté imposibilitado de ejercitar la acción, no se podrá iniciar el cómputo del plazo prescriptorio.

Esto es razonable ya que no puede hablarse de inacción del titular si no existe la posibilidad de accionar.

3. LA CADUCIDAD DE LA POTESTAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA

La caducidad teóricamente significa:

Se conoce a la acción de acabarse, de caducar, de finalizar y extinguirse, es decir quien pierde su efecto, por cualquier motivo o disposición legal. La caducidad se puede producir por la figura de la prescripción o también por un vencimiento de un plazo, o porque el documento desapareció. (Osorio, Manuel, 1998, 144)

Por ello, se considera una figura que se reflejará la existencia de una situación donde un sujeto va a tener la potestad de ejercer un acto que va a tener como resultado efectos jurídicos; perderá el derecho cuando se entable la acción que corresponda. Se va a ver compuesta del siguiente aspecto: La inacción del sujeto para ejercer su derecho de acción jurídica frente a la instancia judicial correspondiente, y el plazo de caducidad que es rígido; no se suspende ni interrumpe, sino que desde que comienza a correr, se sabe con anticipación cuándo caducará la acción si el sujeto no la interpone.

4. DIFERENCIA ENTRE PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD

Pese a que resulta un tanto desalentador deslindar los alcances de dichas instituciones por la poca claridad entre los límites de significación o de esencia entre una y otra, considero importante extraer el elemento homogéneo de

ambas, en función de lo que es necesario para resolver el problema de investigación y verificar las hipótesis planteadas.

Un elemento homogéneo está dado por la inacción del titular del derecho durante un periodo de tiempo. Así, pese a que resulta razonable que el ejercicio de las titularidades no se desentienda mucho de los intereses de los otros miembros componentes del entorno social (intereses individuales versus intereses colectivos), debe necesariamente existir un elemento adicional que determine que la balanza se incline por los intereses colectivos (seguridad jurídica) en desmedro del interés del titular del derecho subjetivo.

En este sentido, en el caso de la prescripción, el transcurso del tiempo unido a la inacción del titular determinará que el demandado pueda enervar o eliminar la posibilidad de acción del titular, haciendo inalcanzable su pretensión. El derecho, en esta hipótesis, opta por la seguridad jurídica, ya que el titular del derecho, estuvo en posibilidad de interponer la acción antes de que transcurriera el plazo, no habiéndolo hecho. Por tanto, debe resignarse a las consecuencias generadas por su inacción, ya que es inadmisibles que perdure indefinidamente una situación de incertidumbre para la otra parte; más aún si se trata de un procedimiento sancionador, en el que la incertidumbre de quien incurrió en falta respecto a su sanción, perdure indefinidamente en el tiempo, causándole la consecuente zozobra y malestar permanentes.

CAPÍTULO III: ANÁLISIS CRÍTICO

1. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA CONFUSIÓN SEMÁNTICA Y NORMATIVA DE LOS TÉRMINOS PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD

Precisando algunos aspectos específicos sobre la confusión semántica y normativa de estos términos que, aun correspondiendo al ámbito jurídico del Derecho Civil, pueden ser aplicables y de hecho lo son de forma supletoria, al Derecho Administrativo y más concretamente, al procedimiento administrativo sancionador.

En función de ello, se debe tener en cuenta los siguientes aspectos preliminares para le presenta análisis crítico:

- 1) Mientras la prescripción sólo extingue la acción dejando subsistente el derecho (siendo la razón por la cual, si el deudor paga una deuda prescrita, paga bien, no pudiendo tipificarse dicha hipótesis como un pago indebido), la caducidad extingue tanto la acción como el derecho.
- 2) La prescripción siempre debe ser invocada, no puede ser alegada de oficio, Así, si no es alegada por el demandado, la pretensión del demandante prosperará pese a que ya transcurrió el plazo. Por el contrario, la caducidad si puede ser alegada o declarada de oficio.
- 3) En la prescripción cabe la suspensión y la interrupción; en la caducidad no, salvo el supuesto previsto en el artículo 1994 inciso 8, por el cual no podrá correr el término en tanto sea imposible reclamar el derecho ante un tribunal peruano.

Si bien el libro VIII del Código Civil vigente ha hecho un intento serio de deslindar la prescripción de la caducidad, en el resto del articulado se encuentran imprecisiones y contradicciones. Las resumo en lo siguiente:

- 4) Existen normas que se refieren a plazos de prescripción que indiscutiblemente son de caducidad. Tal, por ejemplo, el caso de los artículos 562, 668, 919 y 1783 último párrafo.
- 5) Existen referencias indistintas a la no caducidad (artículos 275 y 410) y a la imprescriptibilidad (artículos 373, 664, 927 y 985). Es de notar que en este caso se está produciendo el fenómeno de la sinonimia, consistente en que el

mismo concepto es denominado con dos palabras distintas, lo que constituye otro problema para el rigor conceptual y para el uso operacional de los términos en las aproximaciones al Derecho como construcción científica. En realidad, de estos dos términos habría que optar por uno porque, a la larga, no caducidad o imprescriptibilidad vienen a ser equivalentes en todos sus efectos.

6) Existen muchas referencias expresas a plazos que son de prescripción o de caducidad (con los problemas ya reseñados), pero existe una gran cantidad de casos en los que no se precisa si el plazo se rige por las reglas de una u otra, quedando ello a una determinación no siempre fácil y que a veces será definitivamente discutible, se opte por una u otra alternativa. En relación a ello, hay que decir que el Libro VIII del Código Civil no está suficientemente organizado y determinado como para clarificar las cosas.

Efectuando el análisis pertinente parto de la serie de aspectos conceptuales vinculados a la caducidad y la prescripción, los que necesariamente deben ser abordados en una doble perspectiva: de un lado la evolución doctrinal al respecto y, de otro, el tratamiento que al respecto hace nuestra legislación.

La **revisión doctrinal** de los conceptos de prescripción extintiva (a la que en adelante llamaré simplemente prescripción) y de caducidad, causa perplejidad, especialmente si se asume una perspectiva histórica, pues a lo largo del tiempo, y también en los distintos sistemas jurídicos existentes, los términos significan cosas a veces muy distintas. Eduardo Cortes Giménez, en el apartado dedicado a la caducidad en la Enciclopedia Jurídica Omeba, dice: "La caducidad es una figura jurídica de rara y difícil configuración, por la imprecisión con que hasta ahora ha sido conceptualizada en cuando tratamos de distinguirla de otras figuras afines, como la prescripción, además de que tampoco ha merecido extraordinaria atención por parte de la doctrina..."

No existe una separación que pueda denominarse radical verdaderamente diferenciada entre prescripción extintiva y caducidad; esta separación fue desconocida para la doctrina más antigua, y la distinción adquiere relativa importancia con Grawein, quien afirmaba que caducidad o temporalidad es

igual a plazo de existencia de un derecho." (ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, 1955, 482 del Tomo IL)

Escudriñando las diferencias que doctrinalmente se han hecho entre ellas, Eduardo Cortes Giménez consigna las siguientes:

"Los tratadistas modernos consideran la caducidad como institución jurídica autónoma, señalando la siguiente diferencia entre ella y la prescripción extintiva:

Por su parte, Ángel Francisco Brice señala lo siguiente al respecto:

"Aunque se haya considerado por los autores, que carece de utilidad práctica la diferencia de esos dos modos de extinción de las acciones, representada por Troplong, la teoría ha establecido las distinciones siguientes: 1) la prescripción extintiva, no comprende sino una excepción en tanto que la caducidad, más severa en sus efectos, puede servir de fundamento a una acción; 2) la caducidad obra a menudo de pleno derecho; 3) la caducidad corre contra los menores y los incapaces; y si bien, como lo apunta Baudry-Lacantinerie, el Código Civil francés preceptúa que ciertas prescripciones cortas corren también contra los menores e incapacitados, esto no es la regla general; 4) la caducidad no es suspendida entre esposos, como la prescripción; 5) en fin, se sostiene como última diferencia, que la imprescriptibilidad de la excepción de prescripción no se aplica a la caducidad. No creemos, pues, que pueda sostenerse en Derecho que no existe ninguna diferencia entre la prescripción extintiva y la caducidad, porque siempre habrá que reconocer con Guillouard, que el tiempo juega un importante papel en la cuestión, pero que en la prescripción extintiva, hay algo más que el tiempo, y es, que en esta última, media una presunción de liberación resultante de la inacción prolongada del acreedor, en tanto que en la caducidad no hay nada de esto, pues el legislador ha considerado que el ejercicio de ciertos o algunos derechos es de tal carácter que lo hace capaz de producir perturbaciones en la administración de las fortunas, por lo que impone a aquellos que están obligados de ejercerlas, a realizarlo en un plazo establecido de acuerdo con la naturaleza de los intereses en juego, y así, la falta de proceder en el tiempo

concedido les ocasiona la pérdida de su derecho. Es que en este caso el transcurso del tiempo solamente es el que produce el efecto y el que priva de su derecho al titular negligente." (Ibidem. - p. 911 del tomo XXII)

Intentando hacer una síntesis, producto de este análisis doctrinario, de las diferencias encontradas por estos autores, se puede concluir:

- La caducidad puede ser convencional o legal en tanto que la prescripción tiene siempre origen en la ley.
- La prescripción va a operar por recurso de excepción, es así que la caducidad será aplicada de oficio por el juez (Cortes Giménez), y eventualmente dará lugar a una acción y opera a menudo de pleno derecho (Brice).
- La prescripción está sujeta a suspensiones e interrupciones establecidas en la Ley, en tanto que la caducidad no.
- La prescripción, por regla general, no corre contra incapaces, en tanto que la caducidad si lo hace.
- La prescripción se suspende entre esposos en tanto que la caducidad no.
- La imprescriptibilidad de la excepción de prescripción no se aplica a la caducidad.

De todo ello, sólo merecen comentario especial, en mi criterio, dos grupos de diferencias. El primero es el que menciona Brice en el sentido de que la caducidad puede dar lugar a una acción y que la imprescriptibilidad de la excepción de prescripción no se aplica a la caducidad. Esto es en verdad poco comprensible porque, de un lado, extinguido el derecho de quien podía accionar, no se ve cuál puede ser la acción emergente para el beneficiario, que en ningún caso ha ganado algún derecho. Lo que ha ocurrido es la desaparición de una titularidad y no la aparición de otra. A su vez, el comentario de la imprescriptibilidad de la excepción de prescripción y su no aplicación a la caducidad, tampoco resulta claro en absoluto, por cuanto lo que aparentemente se estaría señalando (en sentido contrario), es que en la caducidad sí habría una suerte de prescripción y no se puede apreciar en qué consistiría ella.

Ya en el **aspecto normativo**, la prescripción en el Código Civil no es sólo una prescripción de acciones, sino una prescripción de pretensiones, pues la excepción de prescripción no sólo paraliza la acción sino también el ejercicio de la pretensión mediante excepción o compensación. Normativamente, la prescripción de la pretensión requiere:

1. Que la pretensión esté sujeta a la prescripción.
2. El comienzo de la prescripción, que no siempre coincide con el nacimiento de la pretensión.
3. El no ejercicio de la pretensión durante todo el tiempo de la prescripción, respecto a lo cual se debe tener en cuenta especialmente la suspensión del curso o del transcurso de la prescripción y la interrupción de la prescripción como también la accesión del tiempo de prescripción del causante del derecho.

- En nuestra normatividad no se marca diferencias sustantivas sobre formalización estricta de los contratos y estipulaciones, que puedan permitir una claridad objetiva sobre los alcances de la prescripción o de la caducidad. Esto se puede apreciar en los artículos 1351, 1352, 1354, 1356, 1358, 1361 y 1362 de Código Civil vigente, en los cuales se rescata, como normas generales, la esencialidad del acuerdo de voluntades y de la libertad de contratación en cuanto a fondo y forma (salvo que por excepción existan limitaciones establecidas por las disposiciones legales). Es así claro que, en nuestro caso, la diferenciación entre obligaciones emanadas de contratos y estipulaciones formales y las emanadas de otras convenciones, no es aplicable porque el sistema de regulación de los contratos tiene la prevalencia de la declaración de voluntad sobre las formalidades (salvo las excepciones comentadas).

- En cuanto al no amparo de la exigibilidad coactiva de determinadas obligaciones por las condiciones en las que han sido adquiridas, normalmente reñidas con la licitud de la causa y, en el otro, por la disminuida condición del sujeto de derecho, a saber, la mujer dentro del matrimonio. En la actualidad, lo primero es casi inexistente (salvo tal vez las deudas del juego reguladas en el artículo 1943 del Código Civil) y lo segundo ha sido eliminado

en base a la norma constitucional de igualdad ante la ley, y su desarrollo normativo en normas inferiores, entre ellas el propio Código Civil.

De otro lado, el artificio del recurso al fuero de la conciencia no tiene gran relevancia pues si hablamos en términos estrictamente jurídico-positivos (normas legales), salvo la parte del artículo 1275, en referencia a los pagos para cumplir deberes morales o de solidaridad social (No hay repetición de lo pagado en virtud de una deuda prescrita...)

Lo que si se da es la existencia de un derecho sin acción, y la consiguiente consecuencia de la no repetición del pago realizado, aunque según algunos autores (Pothier, por ejemplo) argumentan que allí existía una carga de la conciencia, actualmente diríamos que existe un respaldo pasivo de la coacción del Estado en beneficio del acreedor, en el sentido de que si bien no tiene habilitada una acción (respaldo activo), sí mantiene su derecho a recibir el pago y a no devolverlo (respaldo pasivo), lo que queda expresamente ratificado en el artículo 1275 del Código Civil. En el medio, sin embargo, queda sin norma clara el problema de la compensación de una obligación natural, opuesta a otra que aún tiene acción para ser reclamada.

En consecuencia, por los argumentos antedichos, se considera que en nuestro Derecho Civil, una obligación natural goza, desde el punto de vista de la relación de acreedor y deudor, de exigibilidad aun cuando haya prescrito la acción que la respalda, porque son dos derechos distintos el de exigir privadamente y el de accionar públicamente, porque la compensación de obligaciones naturales no está comprendida en la enumeración de prohibiciones de compensación del artículo 1290 y, adicionalmente, porque el artículo 1989 parece inclinarse a que el mantenimiento del derecho es equivalente a la posibilidad de obtener su cumplimiento, no estableciendo en ningún lugar que su único efecto es lo mandado en el artículo 1275. Es razonable concluir, a partir de lo dicho, que una de las formas de mantenimiento de validez del derecho cuya acción ha prescrito, es precisamente la posibilidad de que el crédito correspondiente pueda ser compensado.

De todas maneras, el análisis de la conceptualización de las obligaciones naturales demuestra la necesidad de un pronunciamiento claro de la legislación sobre la posibilidad de compensar créditos con acción prescrita. Respecto a que **la prescripción opera como excepción y la caducidad a petición de parte o de oficio**. Una segunda diferencia entre prescripción y acción en nuestro Derecho consiste en que la primera sólo opera como excepción sostenida por la parte interesada, en tanto que la caducidad es aplicable de oficio o a petición de parte. Las normas correspondientes son los artículos 1991, 1992 y 2006 del Código Civil.

Vidal Ramírez encuentra en esto un argumento dogmático que marca diferencias de principio entre ambas instituciones. Sobre la prescripción dice: "La doctrina civilista es, pues, dominante en cuanto a reconocer el orden público como fundamento de la prescripción. Pero estamos de acuerdo con Augusto Ferrero en cuanto considera que, si bien la idea del orden público inspira la prescripción, no es su norma reguladora. Y estamos de acuerdo también con Ferrero en las razones que sustenta: la renunciabilidad de la prescripción ya ganada y su oposición *ope exceptionis*." (Vidal Ramírez, 1985, Cap. IV. p. 102)

Y respecto a la caducidad señala:

"Tratándose de la caducidad el orden público está más acentuado que en la prescripción, puesto que su elemento más importante es el plazo previsto en la ley de cada caso en que se origine un derecho susceptible de caducidad. En este instituto, más que en la prescripción, se aprecia el imperativo de la ley por definir o resolver una situación jurídica o su cambio. Por ello, refiriéndose a los plazos de caducidad, Josserand dice que funcionan como una guillotina, sin tener en cuenta ninguna consideración, porque son completamente extraños a toda idea de prueba y de presunción; instituyen una realidad, no consagran un cálculo de probabilidades; van directamente al fin sin que nada pueda hacer que se desvíen; son verdaderas medidas de policía jurídica, libres de toda aleación." (Ibidem, Cap. V; p. 204)

De esta manera, en la prescripción la posibilidad de renuncia y la necesidad de recurrir a la excepción indican que, si bien el transcurso del plazo de

prescripción se fundamenta en el interés colectivo, su efectividad real se fundamenta en el interés individual del beneficiario, el que puede no ejercitarlo. En cambio, en la caducidad, el funcionamiento de oficio indica que el interés colectivo toma parte en la vigencia real de la caducidad y que, por lo tanto, la eficiencia real de esta institución no está librada exclusivamente a la voluntad de exigirla por el beneficiario.

En cuanto a que **la prescripción es susceptible de suspensión e interrupción, aspectos que no son aplicables sino en un caso a la caducidad.**

Como ya se ha expresado en varias partes de este Informe, la prescripción es susceptible de interrupción y suspensión en tanto que la caducidad no, salvo que sea imposible invocar el derecho ante un tribunal peruano. Las normas aplicables son los artículos 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2005.

Las causales de **suspensión** de la prescripción pueden ser organizadas en tres grupos que son:

- Casos en los que se presenta una situación de indefensión porque no existe representante hábil para representar en juicio. Tales los incisos 1 y 6 del artículo 1994 del Código Civil.
- Casos en los que no es razonable que las personas con intereses encontrados
- El caso de la imposibilidad de reclamar el derecho ante un tribunal peruano. Sobre esto, cabe una consideración adicional, como circunstancias de este tipo las guerras y circunstancias de ocupación como fue el caso de Tacna y Arica durante la post-guerra entre Perú y Chile. Sin embargo, de particular importancia es el problema de las paralizaciones laborales del Poder Judicial, por lo demás frecuentes en nuestro medio. Técnicamente hablando, durante los días de paralización es imposible recurrir a los tribunales y, por tanto, en esos días se suspende el plazo de prescripción. No obstante, ello plantea un problema operativo muy serio: en un caso en el que la prescripción deba correr por un plazo relativamente largo (diez o siete años, por ejemplo, según los incisos 1 y 2 del artículo 2001 del Código Civil), es evidente que la cuenta exacta de las suspensiones es en la práctica irrealizable y, por lo tanto,

la inseguridad jurídica que se crea para saber si la prescripción operó o no exactamente en una fecha determinada, es muy grande. Tal vez, la solución más correcta sea la de establecer, en la Ley Orgánica del Poder Judicial, una norma según la cual la Corte Suprema y las Cortes Superiores de Justicia, lleven un cómputo obligatorio de los periodos de suspensión del despacho que impliquen suspensión de los plazos de prescripción con la máxima antigüedad correspondiente (en nuestro caso, y mientras subsistan las normas actuales, deberá ser de diez años).

En materia de **interrupción de plazos**, las causales pueden ser organizadas en dos grupos:

- Aquellos casos en los que la causal es reconocitiva, es decir, que opera porque el deudor efectúa un reconocimiento de su obligación.
- Aquellos casos en los que la causal es interpelativa, es decir, que opera porque el acreedor realiza algún acto que implica la cautela de su derecho.

Es de notar que las causales de interrupción sólo son aplicables, por la naturaleza de las normas, a las relaciones de naturaleza obligacional.

Estos elementos de juicio nos serán de utilidad cuando, posteriormente, ingresemos a analizar la existencia de plazos de caducidad o de prescripción en lo concerniente a la potestad sancionadora del Estado.

Diferencia en cuanto al **último día del plazo**. Según el artículo 2007 del Código Civil, "La caducidad se produce transcurrido el último día del plazo, aunque éste sea inhábil." Al contrario, y por aplicación de las reglas generales contenidas en el inciso 5 del artículo 183 y en el artículo 184, los plazos de prescripción cuyo último día sea inhábil, vencerán el primer día hábil siguiente.

2. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA EXENCIÓN DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA

Habida cuenta la escasa claridad doctrinaria y normativa de lo concerniente a la prescripción y a la caducidad, la situación se hace más confusa si se quiere analizar las posibilidades de exención de la sanción administrativa sea por prescripción o por caducidad.

Fácil sería pronunciarse sobre la prescripción por parte del Estado en uso de su potestad sancionadora, puesto que la normatividad administrativa, Ni en la Ley del Procedimiento Administrativo General, ni en el Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, se refiere a la posibilidad de aplicación de la caducidad; sólo se dispone respecto a su prescripción; por consiguiente, no se puede aducir la existencia de caducidad respecto a la potestad sancionadora del Estado.

No obstante, esta situación, cabe efectuar un análisis teniendo en cuenta los contenidos del rubro anterior, aplicándolos en este análisis a la potestad en comentario.

La acción se extinguirá con la prescripción, pero el derecho va a subsistir, sin embargo, con la caducidad se va a extinguir la acción y el derecho.

Al respecto se debe considerar que la Ley del Procedimiento Administrativo General señala que la autoridad tiene la facultad de poder determinar que existen infracciones en la administración, ello prescribe según el plazo que señala la Ley especial, sin perjuicio del conteo de los plazos de prescripción según otras obligaciones que se deriven a raíz de la infracción. Si no está determinado, la facultad que tiene la autoridad va a caer en prescripción a los (4) años. El conteo del plazo para que prescriba la facultad que se otorga a la autoridad para que determine que existen infracciones, se va a computará desde el día en que la infracción se realizó, o desde el momento en que esta cesó.

Para determinar que existen infracciones de acuerdo al cómputo del plazo de prescripción de la facultad, se va a contar a partir del día en que se hubiera cometido la infracción, o desde que finalizó, como si fuese una acción continua.

De esta forma, el ordenamiento jurídico administrativo para efectos de la potestad sancionadora, establece con suma precisión que los plazos son prescriptorios; y que el administrado puede plantear la prescripción en vía de defensa; por lo que se determina que es el administrado quien debe hacerlo en caso de haber vencido el plazo respectivo, con la intención de evitar la

sanción que pudiera corresponderle por haber prescrito la potestad sancionadora.

De acuerdo a ello, no cabe duda que la normatividad, ante el vencimiento de los plazos para iniciar el procedimiento sancionador, establece la prescripción, extinguiendo así su capacidad para ejercitar su potestad sancionadora; es decir, que ya no podría iniciar dicho procedimiento; pero, conforme a los criterios doctrinarios y a la misma normatividad, no perdería el derecho; es decir la potestad de sancionar.

Pero es el caso que si no tiene la posibilidad de realizar el procedimiento, tampoco tendrá la posibilidad de sancionar y, por tanto, su potestad sancionadora, que es su derecho, quedaría sólo en abstracto, sin ninguna funcionalidad, por lo que sería una potestad sin posibilidad de ejercicio; en otras palabras, un derecho que no tendría valor alguno, absolutamente para nada; lo que equivaldría, realmente, a la pérdida del derecho de sancionar, puesto que en caso de estimarla fundada, la entidad administrativa ya no podría ejercer el derecho quedándole tan sólo señalar el comienzo de las acciones de responsabilidad, ello para evidenciar las causas de la falta de acción de la administración, pero no teniendo ninguna capacidad de sancionar; es decir, se habría producido la caducidad de su potestad, y el administrado quedaría exento de sanción.

Conforme a lo analizado previamente, **la prescripción siempre debe ser invocada; no puede ser alegada de oficio, Así, si no es alegada por el demandado, la pretensión del demandante prosperará pese a que ya transcurrió el plazo. Por el contrario, puede ser señalada o de oficio, lo que respecta a la caducidad.**

De igual forma, no va a ser la entidad de la Administración pública, que en el procedimiento administrativo, pueda alegar la prescripción, pues es justamente el órgano administrativo que incumplió el plazo y puso en riesgo su misma potestad de sancionar un determinado caso. Corresponde, entonces, al administrado a favor de su propia defensa, solicitar a la entidad que se declare la prescripción por haber vencido el plazo que la ley le concede para iniciar el procedimiento administrativo sancionador; con lo que la entidad

estará obligada a la verificación del cumplimiento o del incumplimiento de los plazos, y deberá resolver si corresponde o no declarar la prescripción. Si declara fundada la pretensión respecto a la prescripción, conforme ya se explicó, normativamente habrá prescrito su derecho a iniciar el procedimiento sancionador, pero realmente se habrá producido la caducidad del derecho a sancionar.

De ninguna forma, la entidad administrativa podrá, de oficio declarar la prescripción de su potestad sancionadora, puesto que sería declarar de oficio que ya no puede sancionar porque no puede iniciar el procedimiento administrativo; lo que resulta irrisorio, sin perjuicio de que ello acarrearía responsabilidad sancionable para el funcionario que, por su negligencia, permitió que los plazos vinieran y perdiera su posibilidad de sancionar.

En la prescripción cabe la suspensión y la interrupción; en la caducidad no, salvo el supuesto previsto en el artículo 1994 inciso 8, por el cual no podrá correr el término en tanto sea imposible reclamar el derecho ante un tribunal peruano.

Es otro de los aspectos más significativos de este tema, puesto que la normatividad establece que el conteo del plazo sobre prescripción se va a suspender cuando exista la falta de acción de iniciar el procedimiento sancionador, con la notificación al administrado sobre los hechos que generaron la infracción, que se les van a atribuir a título de cargo, según lo establecido en el artículo 235, inciso 3 de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Con esta norma administrativa, se demuestra la existencia de la suspensión del plazo prescriptorio que es una característica propia de la prescripción y que no corresponde a la caducidad; por lo que quienes son partidarios de establecer diferencias sustanciales entre la prescripción y la caducidad, pueden encontrar en esta disposición un fundamento objetivo de que en el procedimiento administrativo sancionador se da la prescripción y no la caducidad. A lo que tendría que cuestionarse si con ello se lograría mantener el derecho de la entidad administrativa para sancionar, como resultado lógico de su capacidad sancionadora. Al no haber caducidad, es cierto que la entidad

no pierde el derecho, pero no tiene ningún significado este derecho pues no puede ejercerlo.

Por consiguiente, las mismas imprecisiones doctrinarias y normativas correspondientes a la prescripción y a la caducidad en el Derecho Civil, surgen en el contexto del Derecho Administrativo y, más concretamente, en el procedimiento administrativo sancionador.

Es por ello que en mi investigación encuentro que, si bien el Código Civil vigente ha hecho un intento serio de deslindar la prescripción de la caducidad, en sus normas se encuentran imprecisiones y contradicciones que también se advierten en el Derecho Administrativo. Tan es así, que, por ejemplo, el Código Civil establece en su Artículo 562 que las **acciones de responsabilidad subsidiaria contra el juez prescriben a los seis meses contados desde el día en que se hubieran podido interponer**; lo que al igual que en el procedimiento administrativo sancionador, equivale a la caducidad.

De igual forma, la disposición del Código Civil sobre la Exclusión del indigno por sentencia (Artículo 668), pese a que determina un plazo prescriptorio, realmente establece la caducidad del derecho a excluir a un heredero por indignidad, dado que al prescribir la acción al año de haber entrado el indigno en posesión de la herencia o del legado, a éste ya no se le puede privar de dicha posesión, con lo que habría caducado el derecho a que los demás herederos tuvieron para excluirlo por indignidad.

Por lo expuesto, tanto en la normatividad civil como en la administrativa, se está produciendo el fenómeno de la sinonimia, consistente en que el mismo concepto es denominado con dos palabras distintas, lo que constituye otro problema para el rigor conceptual y para el uso operacional de los términos en las aproximaciones al Derecho como construcción científica. Así, atendiendo a la **revisión doctrinal** de los conceptos de prescripción y de caducidad coincido con Eduardo Cortes Giménez que, en el apartado dedicado a la caducidad en la Enciclopedia Jurídica Omeba, dice: No existe una separación que pueda denominarse radical verdaderamente diferenciada entre prescripción y caducidad. De igual forma coincido con Merlín en que "las

caducidades son susceptibles de la aplicación de todas las reglas propias de las prescripciones liberatorias, a menos que la ley no disponga otra cosa, sea expresamente, sea de modo implícito, respecto a algunas"; y también con Baudry-Lacantinerie, que expresan que es necesario confesar que la cuestión no presenta en sí un gran interés práctico pues se puede determinar el término fijado por la ley, sin que se requiera discutir respecto al nombre que se deba dar, si el de caducidad o el de prescripción, llegándose incluso, a considerar casi irrelevante la distinción por tratadistas. Y es que, evidentemente, ambas instituciones tienen dos poderosos aspectos en común;

- Ambas recurren al transcurso del tiempo como base de funcionamiento; y,
- Ambas producen extinciones dentro del Derecho.

Pero lo que finalmente interesa es si vencido el plazo normativamente establecido para iniciar el procedimiento administrativo sancionador se produce o no la exención de la sanción, sea por prescripción o por caducidad.

A lo que se debe precisar lo siguiente:

1. Que la normatividad establece que el plazo establecido está sujeto a la prescripción.
2. El no ejercicio de la potestad sancionadora del Estado durante todo el tiempo de la prescripción, respecto a lo cual se debe tener en cuenta especialmente la suspensión del curso o del transcurso de la prescripción origina la pérdida del derecho de iniciar el procedimiento administrativo sancionador, lo que realmente significa la exención de la potestad sancionadora que compete a la entidad administrativa.
3. La prescripción extingue la posibilidad de iniciar el procedimiento sancionador y la caducidad extingue, además, el derecho; pero de una u otra forma, se produce la exención de la sanción.

III. RESULTADOS.

1. COMO PRODUCTO DE LA VERIFICACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

Previa a la verificación de la hipótesis principal, procedo a verificar las hipótesis específicas:

1. La prescripción de la potestad sancionadora administrativa está normada y no se aplica.

Por lo expuesto doctrinaria y normativamente, así como en los análisis críticos y las sentencias y resoluciones transcritas, se ha podido verificar que efectivamente existen diferentes disposiciones legales y reglamentarias sobre la prescripción, tal es el caso de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444; el Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, aprobado por D. S. N° 05-90-PCM, entre otras más específicas como las relativas a los procesos de adquisición y contratación con el Estado; por lo que se infiere objetivamente que la prescripción de la potestad sancionadora administrativa está normada; además, las sentencias y resoluciones transcritas demuestran que efectivamente estas normas son aplicadas produciendo la exención de sanción para los administrados; por lo que la última parte de esta hipótesis queda rechazada.

2. La caducidad de la potestad sancionadora administrativa no está normada ni se aplica; pero debe normarse.

Por lo expuesto doctrinaria y normativamente, así como en los análisis críticos y las sentencias y resoluciones transcritas, se ha podido verificar que en las diferentes disposiciones legales y reglamentarias sobre la potestad sancionadora del Estado, la caducidad no ha sido normada; tal es el caso de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444; el Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, aprobado por D. S. N° 05-90-PCM, entre otras más específicas como las relativas a los procesos de adquisición y contratación con el Estado, que sólo establecen disposiciones relativas a la prescripción de la potestad sancionadora del Estado, por lo que se demuestra que la caducidad en este tema no está

normada, ratificándose la primera parte de la hipótesis; no obstante y a pesar de ello, se ha demostrado fehacientemente que pese a no haberse normado la caducidad, ésta se aplica, por el transcurso del tiempo que permite la pérdida de la capacidad sancionadora de la entidad administrativa; por lo que se infiere objetivamente que la caducidad de la potestad sancionadora administrativa no está normada pero que al aplicarse, resulta innecesaria su regulación; además, las sentencias y resoluciones transcritas demuestran que efectivamente se produce la exención de sanción para los administrados; por lo que la última parte de esta hipótesis queda rechazada, al no ser necesario el normar específicamente la caducidad de la potestad sancionadora del Estado.

3. Sí hay exención de sanción en el procedimiento administrativo sancionador.

Esta hipótesis ha quedado plenamente demostrada, mediante lo expuesto y analizado doctrinaria y normativamente, así como en las sentencias y resoluciones transcritas, habiéndose podido verificar que en las diferentes disposiciones legales y reglamentarias sobre la potestad sancionadora del Estado no se puede accionar ni la entidad administrativa puede sancionar, una vez que se ha producido la prescripción de acuerdo a las disposiciones jurídicas y, lo que es más, se produce también la caducidad puesto que se ha demostrado fehacientemente que pese a no haber sido normada, ésta se aplica como una consecuencia lógica de la prescripción, dado que con ella se produce la pérdida de la capacidad sancionadora de la entidad administrativa; por lo que se infiere objetivamente que se produce la exención de sanción para los administrados; en consecuencia, esta hipótesis ha sido aprobada en toda su extensión.

Como resultado lógico de los análisis efectuados y de las verificaciones precedentes, y atendiendo a que la hipótesis principal expresa: “La prescripción o la caducidad de la pretensión punitiva del Estado SI pueden generar la exención de sanción para el servidor público que incurrió en falta disciplinaria.”, debe concluirse que esta hipótesis principal ha sido ratificada plenamente.

2. EN CUANTO AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Conforme al planteamiento de los objetivos de la investigación y los resultados de la misma, es momento de revisar el cumplimiento de los objetivos, con el fin de determinar su cumplimiento; en mérito a lo cual se tendrá el resultado concreto el trabajo de investigación desarrollado y se podrá establecer la propuesta. Los objetivos específicos fueron:

1. Analizar si existe o no posibilidad de prescripción de la potestad sancionadora administrativa.
2. Analizar si existe o no posibilidad de caducidad de la potestad sancionadora administrativa.
3. Determinar si se pueden dar casos de exención de sanción en un procedimiento administrativo sancionador.

De los contenidos del presente Informe se ha podido constatar que no sólo existe la posibilidad de la prescripción de la potestad sancionadora; la misma que ha sido considerada tanto en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, como en el Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, aprobada por D. S. N° 05-90-PCM y por normas específicas como las que fueron materia de aplicación en las sentencias y resoluciones transcritas en el acápite de Jurisprudencia, sino que, además, son aplicadas en cuanto el administrado las invoque solicitando la prescripción de la potestad sancionadora del Estado.

Estas disposiciones han determinado con claridad que la inacción de la administración pública, más allá de los plazos que las normas estipulan para el cabal desarrollo de su potestad sancionadora, origina la prescripción de su posibilidad de iniciar el procedimiento sancionador que podría concluir con el establecimiento de la responsabilidad del administrado por haber incurrido en conductas o hechos tipificados como faltas administrativas y, con ello, establecer las sanciones correspondientes, produciéndose la exención de la sanción y quedando impune dicha irregular conducta.

Sin embargo, las normas y las sentencias y resoluciones precisan que, si existiera razón suficiente, esta exención administrativa no es extensiva a las responsabilidades civiles y/o penales que pudieran haber; es por ello que, por ejemplo, el Tribunal Constitucional, cuando se da este último caso, deja a salvo el derecho de la entidad administrativa para hacerlo valer conforme a ley. Es decir, la exención administrativa no configura ni genera exención civil o penal, cuando los hechos justifiquen el establecimiento de las responsabilidades respectivas.

En cambio, como resultado de la investigación se ha podido determinar que en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, como en el Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, aprobada por D. S. N° 05-90-PCM y en normas específicas como las que fueron materia de aplicación en las sentencias y resoluciones transcritas en el acápite de Jurisprudencia, no se ha regulado disposición alguna respecto a la caducidad de la potestad sancionadora de la administración pública; por lo tanto, se puede afirmar objetivamente que no existe la posibilidad de caducidad de la potestad sancionadora administrativa, desde el punto de vista normativo.

No obstante, esta conclusión, debe dejarse bien en claro que la falta de claridad en las definiciones y contenidos jurídicos de esta figura, no permite una objetiva diferenciación de la figura de la prescripción, por lo que existe confusión normativa, que se ve reflejada con mayor amplitud al momento de su aplicación. Tal es el caso de la presente investigación que ha demostrado que pese a no haberse regulado normativamente la caducidad de la potestad sancionadora de las entidades públicas, ésta sí se da en la práctica jurídica, puesto que al prescribir la posibilidad de iniciar el procedimiento administrativo por parte de una determinada entidad administrativa ante la comisión de una falta en que haya incurrido un administrado, origina de hecho la imposibilidad de sancionarlo; es decir, se produce la exención de la sanción y con ello la caducidad del derecho de la entidad mencionada a imponer la sanción correspondiente a dicha falta.. Por consiguiente, aunque no haya norma de caducidad, ésta se produce de todas maneras con la respectiva exención de sanción administrativa.

Así y con el respaldo de contenidos doctrinarios y normativos respecto a la prescripción y a la caducidad, así como de los análisis críticos y de las sentencias y resoluciones administrativas que han sido consignadas en este trabajo, se puede determinar que sí es posible que se den casos de exención de sanción en un procedimiento administrativo sancionador, por las razones expuestas en los últimos párrafos precedentes.

Teniendo en cuenta lo expuesto en este acápite, se puede concluir que los objetivos específicos de la investigación han sido suficientemente cumplidos. Con lo que se puede ya verificar si se cumplió o no con el objetivo general; éste fue:

“Establecer las posibilidades de exención de sanción para el servidor público que incurrió en falta disciplinaria, por haber transcurrido los plazos que podrían producir prescripción o caducidad de la potestad sancionadora administrativa.”

Teniendo en cuenta los resultados presentados respecto a los objetivos específicos, se puede concluir que este objetivo también se ha cumplido, puesto que, en resumen, se puede afirmar que sí se produce exención de sanción para el servidor público que incurrió en falta disciplinaria, una vez que transcurrieron los plazos prescriptorios establecidos en las normas pertinentes a la potestad sancionadora administrativa; y que, si bien es cierto, no está normada la caducidad para estos casos, al producirse la prescripción por la inacción administrativa, la pérdida de la posibilidad de iniciar el procedimiento administrativo sancionador y la consiguiente exención de sanción administrativa, de modo factual se han producido los efectos propios de la caducidad; lo que no se extiende a las responsabilidades civiles y/o penales que pudieran corresponder a los hechos imputados al administrado.

IV. CONCLUSIONES.

1. Por lo expuesto doctrinaria y normativamente, así como en los análisis críticos y las sentencias y resoluciones transcritas, se ha podido verificar que efectivamente existen diferentes disposiciones legales y reglamentarias sobre la prescripción de la potestad sancionadora del Estado, tal es el caso de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444; el Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, aprobado por D. S. N° 05-90-PCM, entre otras más específicas como las relativas a los procesos de adquisición y contratación con el Estado.
2. La prescripción de la potestad sancionadora administrativa está normada debidamente y, además, las sentencias y resoluciones transcritas demuestran que efectivamente estas normas son aplicadas produciendo la exención de sanción para los administrados.
3. Por lo expuesto doctrinaria y normativamente, así como por los análisis críticos y las sentencias y resoluciones transcritas, se ha podido verificar que, en las diferentes disposiciones legales y reglamentarias sobre la potestad sancionadora del Estado, la caducidad de la potestad sancionadora del Estado no ha sido normada.
4. Aunque la caducidad de la potestad sancionadora del Estado no ha sido normada, la inacción de la Administración Pública, la prescripción de la potestad sancionadora del Estado y la exención de sanción administrativa demuestran que los efectos de la caducidad se producen en la práctica, puesto que la entidad pública pierde el derecho de sancionar al administrado que haya incurrido en falta administrativa
5. Las sentencias y resoluciones transcritas demuestran que efectivamente se produce la exención de sanción para los administrados, no siendo necesario el normar específicamente la caducidad de la potestad sancionadora del Estado.
6. De los contenidos del presente Informe se ha podido constatar que no sólo existe la posibilidad de la prescripción de la potestad sancionadora; la misma que ha sido considerada tanto en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, como en el Reglamento de la Ley de

Bases de la Carrera Administrativa, aprobada por D. S. N° 05-90-PCM y por normas específicas como las que fueron materia de aplicación en las sentencias y resoluciones transcritas en el acápite de Jurisprudencia, sino que, además, son aplicadas en cuanto el administrado las invoque solicitando la prescripción de la potestad sancionadora del Estado.

7. Las disposiciones normativas precisan que la inacción de la administración pública, más allá de los plazos que las normas estipulan para el cabal desarrollo de su potestad sancionadora, origina la prescripción de su posibilidad de iniciar el procedimiento sancionador que podría concluir con el establecimiento de la responsabilidad del administrado por haber incurrido en conductas o hechos tipificados como faltas administrativas y, con ello, establecer las sanciones correspondientes, produciéndose la exención de la sanción y quedando impune dicha irregular conducta.

8. Las normas y las sentencias y resoluciones precisan que, si existiera razón suficiente, esta exención administrativa no es extensiva a las responsabilidades civiles y/o penales que pudieran haber.

9. Como resultado lógico de los análisis efectuados y de las verificaciones precedentes, se concluye que la prescripción o la caducidad de la pretensión punitiva del Estado SI pueden generar la exención de sanción para el servidor público que incurrió en falta disciplinaria.

V. RECOMENDACIONES

1. Recomiendo a los funcionarios de las instituciones de la Administración Pública, el cabal cumplimiento de los plazos que las normas jurídicas establecen para el inicio del procedimiento administrativo sancionador, para evitar que se produzca la prescripción de esta posibilidad y con ello, se dé la exención de sanción a favor del administrado que haya incurrido en falta administrativa.
2. A los responsables académicos de la Universidad César Vallejo recomiendo que incentiven la investigación para que los alumnos podamos desarrollar trabajos que permitan incrementar el conocimiento científico en Derecho.
3. También recomiendo a la Universidad César Vallejo la continuidad en la exigencia de la presentación de tesis por parte de los alumnos para la obtención del título profesional, pero dándonos la debida preparación y tiempo suficiente para desarrollar nuestro trabajo y poder cumplir adecuadamente con los requisitos establecidos para la realización de una investigación más profunda.
4. Considero que lo funcionarios responsables de la instauración de los procedimientos administrativos sancionadores que, por su inacción o negligencia, hayan permitido la exención de sanción para el administrado que haya incurrido en falta administrativa, deben ser severamente sancionados, de tal forma que sirva de ejemplo a los demás funcionarios para que estas exenciones no se vuelvan a producir.

REFERENCIAS

1. AGUILAR VILLANUEVA. Luis F. (1992). "La hechura de las políticas públicas, México, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
2. BOQUERA OLIVER, J. M., (2005) "Criterio conceptual del Derecho Administrativo". RAP, N° 42, septiembre –diciembre 1963, p. 21. Citado por la Universidad Nacional de Piura, Facultad de Derecho: Texto sobre Derecho Administrativo.
3. CABRERO, Enrique (1997). "Del Administrador al Gerente Público", INAP, México.
4. DROR, Yehezkel (1960). "La teoría de la administración pública". México, Ed. Fondo Cultural Económico.
5. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA (1955). Buenos Aires - Argentina, Editorial Bibliográfica Argentina, Tomo IL
6. GARRIDO FALLA, Fernando: La Administración Pública como objeto de ciencias jurídicas y no jurídicas. Publicación en la web, consultada el 21 de octubre del 2010, EN: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1957_023_009.PDF
7. HERNANDEZ MORA Alberto y otros. "Obligaciones del Estado de frente al bienestar social de la comunidad". III Seminario. Las Misiones Sociales del Estado, tomo I. Comisión Presidencial para la reforma de la administración pública del Estado Colombiano. PNUD.
8. INFANTES MANDUJANO, Pedro Adrián, y VIDAL RAMÍREZ, Fernando (2000) "Diccionario Jurídico". Lima, Ediciones Legales SAC, 1ª Edición.
9. JOBERT BRUANO (1994). "El Estado en acción: La contribución de las políticas públicas". Revista Ciencia Política # 36. Bogotá.
10. KELMAN Steve (1992). "La política pública en el Estado Moderno". Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

11. MORÓN URBINA, Juan Carlos (2000). "Derecho Procesal Administrativo", Lima – Perú, Editorial Rodhas. Volumen II.
12. MORY PRINCIPE; Freddy (2001). "El Procedimiento Administrativo Disciplinario: Derechos y Deberes"; Lima - Perú, 1era Edición; Editorial RODHAS.
13. OCHOA MONZÓN Joseph (2004). "Derecho Administrativo". Lima, Juristas Editores.
14. OSORIO, Manuel (1998) "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales". Lima – Perú, Editorial HELIASA SRL., 25° edición.
15. PATRON FAURA, Pedro y PATRON BEDOYA, Pedro (2004). "Derecho Administrativo y Administración Pública en el Perú". Lima, 7ª edición, Editorial Grijley.
16. RUIZ ELDREDGE, Alberto (1992). "Manual de Derecho Administrativo. Temática Esencial". Lima, Cultural Cuzco S. A.
17. SUBIRATS Joan (1989). "Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración". Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
18. TOMÁS MALLÉN, Beatriz (2004) "El derecho fundamental a una buena administración". España, Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública – Págs. 342.
19. VIDAL RAMIREZ, Fernando (1985). "La Prescripción y la Caducidad en el Código Civil peruano con un estudio de la relación jurídica". Lima - Perú, Cultural Cuzco.

ANEXOS

ANEXO. 1. MATRIZ DE CONSISTENCIA

PROBLEMAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES	CATEGORÍAS	INDICADORES	METODOLOGÍA
PROBLEMA PRINCIPAL ¿La incurrancia del servidor público en falta administrativa puede quedar exenta de sanción por prescripción o caducidad de la potestad sancionadora administrativa? PROBLEMAS ESPECÍFICOS ¿Podría haber prescripción de la potestad sancionadora administrativa? ¿Podría haber caducidad de la potestad sancionadora administrativa? ¿Podría haber exención de sanción en el procedimiento administrativo sancionador?	OBJETIVO PRINCIPAL. Establecer las posibilidades de exención de sanción para el servidor público que incurrió en falta disciplinaria, por haber transcurrido los plazos que podrían producir prescripción o caducidad de la potestad sancionadora administrativa. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Analizar si existe o no posibilidad de prescripción de la potestad sancionadora administrativa. Analizar si existe o no posibilidad de caducidad de la potestad sancionadora administrativa. Determinar si se pueden dar casos de exención de sanción en un procedimiento administrativo sancionador.	HIPÓTESIS PRINCIPAL La prescripción o la caducidad de la pretensión punitiva del Estado SI pueden generar la exención de sanción para el servidor público que incurrió en falta disciplinaria. HIPÓTESIS ESPECÍFICAS La prescripción de la potestad sancionadora administrativa está normada y no se aplica La caducidad de la potestad sancionadora administrativa no está normada ni se aplica; pero debe normarse. Sí hay exención de sanción en el procedimiento administrativo sancionador	Variable Independiente: Prescripción o Caducidad de la potestad sancionadora administrativa. Variable Dependiente: Exención de sanción administrativa.	Potestad sancionadora administrativa Procedimiento Administrativo Sancionador Prescripción de la potestad sancionadora administrativa Caducidad de la potestad sancionadora administrativa Exención de sanción administrativa	Existencia o inexistencia de normas sobre prescripción de la potestad sancionadora administrativa Existencia o inexistencia de normas sobre prescripción de la potestad sancionadora administrativa Aplicación o inaplicación de normas sobre prescripción de la potestad sancionadora administrativa Aplicación o inaplicación de normas sobre caducidad de la potestad sancionadora administrativa Exención o no exención de sanción administrativa por prescripción de la potestad sancionadora administrativa Exención o no exención de sanción administrativa por caducidad de la potestad sancionadora administrativa	TIPO DE INVESTIGACIÓN: Pura NIVEL DE INVESTIGACIÓN: Exploratorio MÉTODO DE INVESTIGACIÓN: Analítico, sintético, inductivo, deductivo DISEÑO DE INVESTIGACIÓN Explicativo y Propositivo ÁMBITO DE ESTUDIO: Piura TÉCNICAS: Fichaje Gabinete INSTRUMENTOS: Fichas bibliográficas, de cita textual, de resumen, de comentario y de paráfrasis