



UNIVERSIDAD
DE PIURA

FACULTAD DE DERECHO

**Estudio crítico a la exclusión de la aplicación de la
caducidad en los procedimientos administrativos
sancionadores regulados en leyes especiales y su
configuración como un supuesto de nulidad en el
ordenamiento jurídico peruano**

Tesis para optar el Grado de
Máster en Derecho Administrativo y Regulación del Mercado

Sergio Morales Gonzalez

Asesor(es):
Dr. Orlando Vignolo Cueva

Lima, febrero de 2024

Aprobación

La tesis titulada “Estudio crítico a la exclusión de la aplicación de la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores regulados en leyes especiales y su configuración como un supuesto de nulidad en el ordenamiento jurídico peruano”, presentada por el abogado Sr. Sergio Morales Gonzalez, en cumplimiento con los requisitos para optar por el título de magíster fue aprobada por el Director Dr. Orlando Vignolo Cueva.



Director de la Tesis

Declaración Jurada de Originalidad del Trabajo Final

Yo, Sergio Morales Gonzalez, egresado del Programa de Postgrado “Maestría en Derecho Administrativo y Regulación del Mercado” de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, identificado con DNI N° 47514956.

Declaro bajo juramento que:

1. Soy autor del trabajo final titulado:
“ESTUDIO CRÍTICO A LA EXCLUSIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA CADUCIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES REGULADOS EN LEYES ESPECIALES Y SU CONFIGURACIÓN COMO UN SUPUESTO DE NULIDAD EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO”

El mismo que presento bajo la modalidad de Tesis¹ para optar el Grado de Maestro.²

2. La asesoría del trabajo estuvo a cargo del doctor Orlando Vignolo Cueva identificado con DNI N° 40714312.
3. El texto de mi trabajo final respeta y no vulnera los derechos de terceros o de ser el caso derechos de los coautores, incluidos los derechos de propiedad intelectual, datos personales, entre otros. En tal sentido, el texto de mi trabajo final no ha sido plagiado total ni parcialmente, para la cual he respetado las normas internacionales de citas y referencias de las fuentes consultadas.
4. El texto del trabajo final que presento no ha sido publicado ni presentado antes en cualquier medio electrónico o físico.
5. La investigación, los resultados, datos, conclusiones y demás información presentada que atribuyo a mi autoría son veraces.
6. Declaro que mi trabajo final cumple con todas las normas de la Universidad de Piura.

El incumplimiento de lo declarado da lugar a responsabilidad del declarante, en consecuencia; a través del presente documento asumo frente a terceros, la Universidad de Piura y/o la Administración Pública toda responsabilidad que pueda derivarse por el trabajo final presentado. Lo señalado incluye responsabilidad pecuniaria incluido el pago de multas u otros por los daños y perjuicios que se ocasionen.

Fecha: 16 de enero de 2024



.....
SERGIO MORALES GONZALEZ
DNI N° 47514956³

¹Indicar si es tesis, trabajo de investigación, trabajo académico o trabajo de suficiencia profesional.

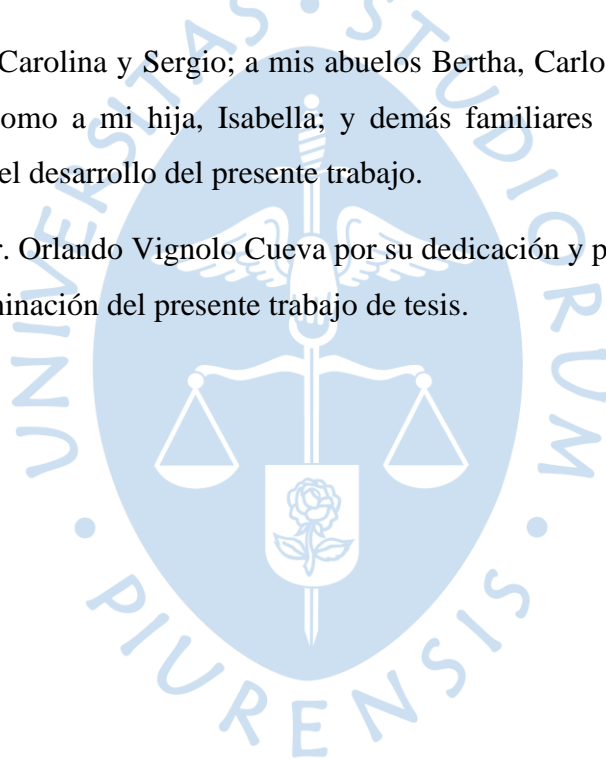
²Grado de Bachiller, Título profesional, Grado de Maestro o Grado de Doctor.

³Idéntica al DNI; no se admite digital, salvo certificado.

Dedicatoria

A mis padres, Carolina y Sergio; a mis abuelos Bertha, Carlos, Mary y Orlando; a mi esposa, Fabiola, así como a mi hija, Isabella; y demás familiares y amigos por su apoyo incondicional durante el desarrollo del presente trabajo.

A mi asesor Dr. Orlando Vignolo Cueva por su dedicación y paciencia para guiarme en el desarrollo y culminación del presente trabajo de tesis.



Resumen

El presente trabajo tiene por objeto realizar un estudio de la exclusión de la aplicación de la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores en regímenes especiales de protección al consumidor y de protección a los usuarios en salud, bajo una metodología descriptiva, con enfoque analítico y crítico, tomando como referencia el ordenamiento jurídico vigente, así como doctrina y jurisprudencia comparada y nacional. Como resultado de la presente investigación se ha podido demostrar principalmente que los fundamentos expuestos por el Tribunal de SUSALUD, el INDECOPI y la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo que sustentan la exclusión de la aplicación de la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores que son promovidos o impulsados en virtud de una denuncia interpuesta por un usuario o consumidor presuntamente afectado vienen a ser contrarios con el marco jurídico vigente, toda vez que se estaría realizando una interpretación arbitraria que no resulta congruente con la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador y la caducidad - perención, transgrediendo a su vez una serie de principios jurídicos propios del derecho administrativo sancionador, tales como los principios de legalidad, seguridad jurídica, debido procedimiento, igualdad, y eficacia, motivo por el cual dicho supuesto de exclusión debe tener como consecuencia la declaración de nulidad de dicho procedimiento.

Tabla de contenido

Introducción.....	8
Capítulo 1.- El procedimiento administrativo sancionador.....	10
1.1. Concepto y finalidad	10
1.2. Régimen jurídico	11
1.3. Sujeto legitimado para iniciar el PAS	12
1.4. Estructura: etapas o fases del procedimiento.....	16
1.4.1. Actuaciones previas al inicio del PAS.....	16
1.4.2. Iniciación del PAS.....	20
1.4.3. Instrucción del PAS.....	22
1.4.4. Resolución	26
1.5. El ejercicio de la potestad sancionadora en el PAS como presupuesto para el establecimiento de límites o garantías temporales máximas en su aplicación	27
Capítulo 2.- La caducidad - perención en el derecho administrativo sancionador peruano	31
2.1. Concepto y fundamentos	31
2.2. Antecedentes legislativos en el Perú	33
2.3. Régimen jurídico.....	35
2.4. La invalidez del PAS por falta de aplicación de la caducidad.....	36
Capítulo 3.- Análisis de tres pronunciamientos emitidos por el tribunal de SUSALUD, INDECOPI, y la sala especializada en lo contencioso administrativo del poder judicial respecto a la exclusión de la aplicación de la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores promovidos o impulsados por usuarios o consumidores presuntamente afectados.....	41
3.1. Primer caso: Los argumentos expuestos en el precedente administrativo de observancia obligatoria emitido por el Tribunal de SUSALUD en sesión de sala plena N° 014-2018 de fecha 23 de noviembre de 2018.	41
3.2. Segundo caso: Los argumentos expuestos en la Resolución N° 0099-2019/SPC-INDECOPI de fecha 14 de enero de 2019.....	44
3.3. Tercer caso: Los argumentos expuestos en la Sentencia recaída en el Expediente N° 9926-2019 emitida por la Quinta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en temas de mercado de fecha 5 de septiembre de 2023.....	45
3.4. Análisis de los argumentos expuestos por el Tribunal de SUSALUD, la Sala del INDECOPI, y la Sala de lo Contencioso Administrativo, respecto a la exclusión de la aplicación de la caducidad en los PAS aplicados en materia de protección al consumidor y en servicios de salud que son promovidos o impulsados en virtud de una denuncia presentada por usuarios o consumidores presuntamente afectados.....	48
3.4.1. Respecto a la afirmación de que la caducidad prevista en la LPAG supuestamente debe entenderse procedente únicamente en los PAS iniciados de oficio, sin comprender a los PT en general incluyendo a aquellos con connotaciones sancionadoras.....	51

3.4.2. <i>El reconocimiento del denunciante interesado como promotor del PAS y con plenas facultades de intervención en su desarrollo, con fundamento en el derecho general de petición administrativa.....</i>	58
3.4.3. <i>El uso necesario de criterios objetivos para determinar el ámbito de aplicación de la caducidad</i>	61
3.4.4. <i>La inaplicación de la caducidad en los PAS en materia de protección al consumidor y la consecuente vulneración de los principios generales del derecho.....</i>	62
3.4.5. <i>El ejercicio indebido de un control difuso tácito por parte de la administración pública y el poder judicial al inaplicar de forma general la caducidad en los PAS iniciados en materia de protección al consumidor.</i>	64
3.4.6. <i>La inaplicación de la caducidad resulta una actuación inválida de conformidad con el ordenamiento jurídico.</i>	69
3.4.7. <i>La aplicación del silencio administrativo en defecto de la caducidad afecta la eficacia y celeridad de la Administración Pública en la tramitación del PAS.</i>	71
Conclusiones	73
Referencias	76



Introducción

El régimen de caducidad aplicado en el derecho administrativo sancionador peruano ha ido perdiendo vigencia en el caso de los procedimientos administrativos sancionadores que son promovidos o impulsados en virtud de una denuncia interpuesta por un usuario o consumidor presuntamente afectado.

Es así que en la actualidad podemos hablar de una verdadera crisis de la figura de la caducidad, en la que se le estaría restando cierto margen de aplicación bajo una óptica que no resulta congruente con la naturaleza y fundamentos que subyacen a dicho mecanismo como un elemento esencial dentro del régimen del derecho administrativo sancionador.

En ese sentido, el ejercicio de potestades sancionadoras con las que cuenta la Administración Pública y que inciden en la esfera de los administrados hace exigible que en el marco de un procedimiento administrativo sancionador se establezcan límites temporales máximos que impidan que estos se extiendan ilimitadamente a costas del administrado imputado.

Es así que el presente trabajo tiene por objeto realizar un estudio crítico a nivel comparado respecto a la exclusión de la aplicación de la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores en regímenes especiales de protección al consumidor y de protección a los usuarios en salud. Asimismo, se evaluará la posibilidad de que dicha exclusión se configure como un supuesto de nulidad, a la luz del ordenamiento jurídico peruano, lo señalado por la doctrina y jurisprudencia comparada.

Se parte de la hipótesis de que la caducidad encuentra su razón de ser en el ordenamiento jurídico como un mecanismo de naturaleza tuitiva y esencial en el ámbito del derecho administrativo sancionador, por lo que su interpretación no debe ser realizada de forma restrictiva y en base a criterios subjetivos, resultando más apropiado que su ámbito de aplicación se justifique en criterios puramente objetivos que sean congruentes con la naturaleza de caducidad así como con el objeto y finalidad del ejercicio de la potestad sancionadora. Bajo dicha perspectiva se sustentarán las razones por las cuales la caducidad sí resulta aplicable en aquellos procedimientos administrativos sancionadores que se inician de oficio en virtud de una denuncia interpuesta por un consumidor o usuario presuntamente afectado, y que, por el

contrario, su inaplicación se configura como un acto nulo por contravenir el contenido esencial del principio de seguridad jurídica entre otros principios constitucionales.

La finalidad del presente trabajo es profundizar sobre la naturaleza y fundamentos del procedimiento administrativo sancionador y de la caducidad como elemento inherente a éste, para que los funcionarios de la administración pública, así como los operadores de justicia en general tengan una mejor comprensión sobre dicha figura que les permita realizar una adecuada interpretación y aplicación de su régimen en el Perú.

Para cumplir con dicho objetivo, en un primer capítulo se profundizará sobre el concepto de procedimiento administrativo sancionador, así como de sus fases o etapas. Además, se ahondará sobre la relación que tiene el ejercicio de la potestad sancionadora en el PAS con el establecimiento de límites o garantías temporales máximas en su aplicación.

En el segundo capítulo, se ahondará sobre el concepto de caducidad - perención, su naturaleza y efectos; asimismo, se hará una revisión de los antecedentes históricos, así como del régimen jurídico de la caducidad aplicada en el ámbito del derecho administrativo sancionador en el Perú. Posteriormente, se analizarán las causales de invalidez del acto administrativo y se revisarán ciertos pronunciamientos que declaran la nulidad del acto administrativo con fundamento en una indebida inaplicación de la caducidad.

Finalmente, en el tercer capítulo, se realizará un análisis crítico de tres pronunciamientos en los que se excluyó la aplicación de la caducidad en procedimientos administrativos sancionadores, tomando como referencia para ello lo establecido por la normativa nacional, así como por lo señalado en la doctrina y jurisprudencia comparadas. En este apartado además se propondrán ciertos criterios para la correcta interpretación y aplicación de la figura de la caducidad, así como propuestas legislativas que conlleven a una mejora en su regulación.

Capítulo 1.- El procedimiento administrativo sancionador

1.1. Concepto y finalidad

De acuerdo con la RAE, el término “procedimiento” alude a una actuación o conjunto de pasos o diligencias de carácter judicial o administrativo que deben seguirse hasta su conclusión¹.

En el ámbito del derecho administrativo sancionador, el término “procedimiento administrativo sancionador” ha sido utilizado con un significado similar cuando nos referimos al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, esto es, la facultad de ésta para imponer sanciones administrativas.

En ese sentido, el procedimiento administrativo sancionador (en adelante, PAS) es entendido por la doctrina como el procedimiento administrativo que ha de tramitar la Administración Pública cuando pretenda imponer una sanción administrativa, entendida ésta última como una medida con finalidad represiva (castigo) y preventiva (disuasoria) que implica la privación de derechos impuesta a un sujeto de derecho (privado o público) como consecuencia de una infracción administrativa; y cuyo control (tanto de su desenvolvimiento y resultado) corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa².

Lo señalado en el párrafo precedente tiene su razón de ser en que cuando la administración ejerce la potestad administrativa sancionadora está actuando con el *ius puniendi del Estado*, y en consecuencia, se debe asegurar su correcto ejercicio, de ahí que surja la relevancia de fijar una serie de actuaciones previas que permitan al órgano competente verificar si existen indicios suficientes que justifiquen dicho ejercicio.

Es así que, el PAS viene a configurarse como un tipo “especial” de procedimiento administrativo respecto a los demás existentes, precisamente no solo por el tipo de potestad que en él se ejerce (potestad sancionadora), sino que también por la incidencia del derecho al debido proceso y a la tutela jurisdiccional que se aplica en este tipo de procedimiento³.

¹ RAE consultado el 27 de Agosto de 2022 en: <https://dle.rae.es/tr%C3%A1mite>

² Gosálbez Pequeño, H. (2013), *El Procedimiento Administrativo Sancionador (Teoría y Práctica)*, Madrid – España. Editorial Dykinson, p. 13; Gómez Tomillo M. & Sanz Rubiales, I. (2013). *Derecho Administrativo sancionador. Parte general. Teoría general y práctica del Derecho Penal Administrativo*. 3ª ed. Aranzadi, pp. 693 - 694; Laguna de Paz, J.C. (2020). *Derecho Administrativo Económico*, Civitas-Thomson-Reuters, 2020, p. 1405.

³ En ese sentido, los profesores M. Gomez Tomillo & I. Sanz Rubiales señalan que “(...) *el procedimiento administrativo sancionador guarda evidentes diferencias con los procedimientos administrativos no*

En ese orden de ideas, para LAGUNA DE PAZ cuando se refiere al procedimiento administrativo sancionador señala que su existencia sirve a un doble objetivo o finalidad: por un lado funciona como instrumento para que la autoridad administrativa dicte la resolución más adecuada, y por otro lado permite al interesado ejercer su derecho de defensa.⁴

De igual modo, MORÓN URBINA, sostiene que el PAS es un conjunto concatenado de actos que deben seguirse para imponer una sanción administrativa, y que tiende fundamentalmente dos objetivos⁵:

En primer lugar, constituye un mecanismo de corrección de la actividad administrativa, desde que permite al órgano con potestad sancionadora comprobar fehacientemente si se ha cometido algún ilícito; en segundo término, es el medio que asegura al presunto infractor, ejercer su derecho a la defensa, alegando y probando lo que le resulte favorable y controlando, a la par, la actuación inquisitiva de la Administración Pública.

1.2. Régimen jurídico

En nuestro ordenamiento jurídico, el procedimiento administrativo sancionador tiene una regulación especial contenida en los artículos 247° al 259° del capítulo III del Título IV del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General⁶ (en adelante, TUO de la LPAG). Tal y como se dispone en el numeral 247.1 del Art. 247° del TUO de la LPAG dicha regulación tiene como finalidad disciplinar la potestad sancionadora que se atribuye a las entidades que forman parte de la Administración Pública:

sancionadores y la causa de ello es la imbricación del derecho a la tutela judicial efectiva en aquél" (...) Por la presencia de este derecho fundamental los trámites del procedimiento punitivo administrativo adquieren una relevancia constitucional que les da otro carácter, una dimensión superior". Gómez Tomillo M. & Sanz Rubiales, I. (2013). Derecho Administrativo sancionador. Parte general. Teoría general y práctica del Derecho Penal Administrativo. 3ª ed. Aranzadi, p. 694; en ese sentido, el TC se ha manifestado en la STC recaída en el EXP. N° 03456-2007-PA/TC, de fecha 9 de noviembre del 2007, en la cual señala que "La aplicación de una sanción administrativa constituye manifestación de la potestad sancionadora del Estado, por lo que su validez, en el contexto de un Estado de derecho respetuoso de los derechos fundamentales, está condicionada al respeto de la Constitución y de los principios en esta consagrados. Por ello, la administración, en el desarrollo de procedimientos administrativos disciplinarios, está vinculada al irrestricto respeto de los derechos constitucionales procesales y a los principios constitucionales que la informan."

⁴ Laguna de Paz, J.C. (2020). Derecho Administrativo Económico, Civitas-Thomson-Reuters, pp. 1404, 1473, 1485.

⁵ Morón Urbina, J. C. (2019). Comentarios Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General, Gaceta Jurídica, 14va edición, Tomo II, Lima, p. 391.

⁶ Aprobado por D.S. N° 004-2019-JUS publicado el 25 de enero de 2019.

247.1 Las disposiciones del presente Capítulo disciplinan la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados.

(...)

Asimismo, en el numeral 247.1 del artículo citado en el párrafo precedente se dispone lo siguiente:

247.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 248, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.

Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo.

(...)

En consecuencia, el legislador ha sido claro en señalar que las normas y principios que rigen el PAS se aplican con carácter supletorio respecto a los demás regímenes administrativo-sancionadores previstos en leyes especiales, sin que ello suponga que se impongan condiciones menos favorables a los administrados que las reconocidas en la LPAG. De esta forma el régimen sancionador contenido en el TULO de la LPAG se configura como punto de referencia que integra los derechos y garantías mínimos y de obligatorio cumplimiento para todo tipo de PAS.

En este sentido, se establece expresamente que ningún PAS creado por ley especial pueda establecer condiciones menos favorables para los administrados ni contravenir las normas y principios del PAS previsto en el TULO de la LPAG.

1.3. Sujeto legitimado para iniciar el PAS

Cuando nos referimos al sujeto legitimado para iniciar el PAS, nos referimos al sujeto que tiene la competencia para iniciar el PAS.

Al respecto, el procedimiento administrativo sancionador se inicia siempre de oficio, tal y como se establece en el numeral 1 del Art. 255° del TULO de la LPAG:

Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

1. *El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio*, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.

(...) (El subrayado es nuestro)

Pero ¿cómo es que debe interpretarse que el procedimiento se inicia siempre “de oficio”?

De acuerdo con la doctrina más autorizada, que los PAS se inicien siempre de oficio significa que se requiere la expedición de un acto administrativo para su inicio.⁷

En ese sentido, el numeral 2 y 3 del Art. 255° del TUO de la LPAG confirman lo señalado en el párrafo anterior, toda vez que dispone lo siguiente:

Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

(...)

2. Con anterioridad a la *iniciación formal del procedimiento* se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.
3. *Decidida la iniciación del procedimiento sancionador*, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.

⁷ Gómez Tomillo M. & Sanz Rubiales, I. (2013). Derecho Administrativo sancionador. Parte general. Teoría general y práctica del Derecho Penal Administrativo. 3ª ed. Aranzadi, p. 802.

(...) (El subrayado es nuestro)

De acuerdo con lo antes señalado, se puede colegir que la ley exige cierta formalidad para el inicio del PAS, esto es, a partir de un acto administrativo emitido por la autoridad administrativa con competencia para ello que declare y/o decida su inicio.

En este punto resulta pertinente señalar que de acuerdo con el artículo 249° del TUO de la LPAG se señala lo siguiente:

Artículo 249.- Estabilidad de la competencia para la potestad sancionadora

El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a las autoridades administrativas a quienes le hayan sido expresamente atribuidas (...), sin que pueda asumirla o delegarse en órgano distinto.

En ese sentido, de acuerdo con el artículo antes señalado, la potestad sancionadora no podría ser materia de delegación a otro órgano ajeno al que se le atribuye dicha potestad.

Sin perjuicio de lo antes señalado, nos podríamos preguntar ¿cabe la posibilidad de que un PAS no se inicie de oficio, sino por el mero hecho de una denuncia?

Al respecto, en el derecho comparado se reconoce la existencia de ciertos casos excepcionales, y en virtud a regulaciones especiales, que admiten la posibilidad que el PAS pueda iniciarse mediante una denuncia, siempre y cuando, ésta haya sido efectuada por un agente de la autoridad de transporte y sea notificada en el acto a los denunciados⁸. Es así que, incluso en este tipo de casos excepcionales, el inicio del PAS viene a configurarse con un acto realizado por parte de un funcionario público y no por parte de un particular, y con la condición de que dicha imputación de cargos (plasmada en la denuncia) sea puesta en conocimiento del presunto infractor, y no solo del órgano con potestad sancionadora.

⁸ Tal y como sucede en materia de sanciones de transportes en España, en los que su regulación prevé específicamente la iniciación del procedimiento sancionador mediante la correspondiente denuncia de un agente de la autoridad. Tal y como señala la STS de 23 de mayo de 2001 (RJ 2001, 4287) se exige la notificación en el acto de la denuncia realizada por los agentes de la autoridad: no se puede iniciar un procedimiento sancionador por denuncia sin el conocimiento del imputado (cfr., STS de 4 de junio de 2024 [RJ 2004, 3879], que justifica además la razón de esta exigencia, señalando que "(...) El que la denuncia correctamente extendida y notificada al infractor suponga el comienzo del plazo para el procedimiento sancionador - tal como se contempla en el artículo 10 del Reglamento del Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, y como ha sido aplicado en materia de transportes terrestres-, se asienta sobre la base de que ambas partes, Administración y sancionadora y sujeto responsable de la infracción, poseen a partir de ese momento los elementos y datos necesarios para el ejercicio de sus competencias y la defensa de sus intereses respectivamente". Ibidem, pp 802-805.

Por su parte, en el ordenamiento jurídico peruano, la regla general es que todo PAS se inicie siempre de oficio, dado que la denuncia que pueda presentar cualquier sujeto ajeno al órgano competente por sí sola no resulta vinculante para éste, que podrá iniciar o no el procedimiento⁹.

Por otro lado, creemos conveniente señalar en este apartado que no es lo mismo el hecho de iniciar el PAS que el hecho de promover su inicio, toda vez que, como hemos visto el único sujeto legitimado para iniciar formalmente el PAS es la autoridad competente para sancionar, mientras que quienes tienen la facultad de promover su inicio no solo pueden encontrarse dentro del propio órgano competente sino que también lo pueden solicitar otros órganos de igual o superior jerarquía, otras entidades públicas, o en virtud de una denuncia interpuesta por un sujeto privado¹⁰, tal y como se dispone en el propio Art. numeral 1 del Art. 255° del TUO de la LPAG:

Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

- 1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.*

(...) (El subrayado es nuestro)

Partiendo de lo antes señalado, se puede objetar la redacción introducida en el Art. 114° del TUO de la LPAG cuando incluye el término “promover” e “iniciar” como sinónimos para referirse a un mismo supuesto de hecho.

Es así que el Art. 114° del TUO dispone lo siguiente:

⁹ Ibidem p. 801.

¹⁰ En esa línea Gosálbez Pequeño señala que: “(...) El procedimiento se inicia, pues, mediante decisión del órgano administrativo habilitado legalmente al efecto, dictando el llamado acuerdo administrativo de incoación o iniciación del procedimiento sancionador: Sólo este acto administrativo inicia el procedimiento sancionador. (...) El acto de iniciación compete en exclusiva al órgano legitimado por el ordenamiento administrativo, y a nadie más; y lo dicta (...) por iniciativa propia o “asumiendo” la iniciativa ajena manifestada en la orden jerárquica, la petición razonada de otro órgano administrativo o la denuncia formulada por cualquier persona (salvo en ciertos procedimientos sancionadores con normativas “especialísimas” -como, por ejemplo, en materia de tráfico y seguridad vial- en los que se reconoce a la denuncia formulada por agentes de la autoridad la funcionalidad de acto iniciador del procedimiento cuando es notificada en el acto al denunciado).” Gosálbez Pequeño, H. (2013). El procedimiento Administrativo. Sancionador. España. Editorial Dykinson, p. 22.

Artículo 114.- Formas de iniciación del procedimiento

El procedimiento administrativo es promovido de oficio por el órgano competente o instancia del administrado, salvo que por disposición legal o por su finalidad corresponda ser iniciado exclusivamente de oficio o a instancia del interesado.

De acuerdo con dicho artículo quien podría promover el inicio del procedimiento administrativo podría ser el órgano competente o a instancia del administrado, sin embargo, dicha afirmación resulta inexacta, dado que como hemos explicado anteriormente también lo podrían promover otros órganos de igual o superior jerarquía que el órgano competente, e incluso otras entidades públicas.

Distinta es la situación cuando nos referimos a los sujetos facultados para iniciar formalmente un procedimiento administrativo, pudiendo ser realizado tanto por un órgano competente o a instancia del administrado (p.e. en el caso de los procedimientos administrativos en los que se aplica el régimen de aprobación automática), salvo que por disposición legal y por su finalidad corresponda ser iniciado exclusivamente de oficio, tal y como sucede en el caso de los PAS.

Es por ello que de *lege ferenda* se propone que la redacción del Art. 114° del TUO de la LPAG debería ser la siguiente:

Artículo 114.- Formas de iniciar el procedimiento y modos de promover su inicio

El procedimiento administrativo puede ser iniciado de oficio por el órgano competente, o a instancia del administrado, salvo que por disposición legal y por su finalidad corresponda ser iniciado exclusivamente de oficio.

Asimismo el procedimiento puede ser promovido bien por propia iniciativa del órgano competente o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.

1.4. Estructura: etapas o fases del procedimiento

1.4.1. Actuaciones previas al inicio del PAS

Al respecto, las actuaciones previas al inicio del PAS se entienden propiamente como tales a todas aquellas actuaciones practicadas normalmente por órganos o unidades

administrativas con funciones de inspección e investigación, o por aquel órgano que sea designado por quien tenga atribuida la potestad sancionadora, con el fin de verificar si existen o no indicios suficientes que justifiquen el inicio del PAS¹¹.

En ese sentido, si bien dichas actuaciones previas no forman parte propiamente de la estructura o fases del PAS resulta relevante comprender su naturaleza y que la razón de su existencia yace en dos argumentos fundamentales: 1) La pertinencia del inicio del PAS no siempre resulta del todo evidente; y 2) por la misma gravedad que puede suponer la imposición de una sanción sugiere evitar un precipitado inicio del PAS.¹² De ahí la importancia de establecer una regulación suficientemente clara para este tipo de actuaciones previas en las entidades que tengan atribuidas potestades sancionadoras, más aun considerando el gasto de recursos que puede evitarse en iniciar innecesariamente un PAS.

En nuestro ordenamiento las actuaciones previas se encuentran reconocidas en la regulación del PAS en el numeral 2 del Art. 255 del TUO de la LPAG de la siguiente forma:

Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

(...)

2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.

(...)

En ese sentido, se puede deducir del artículo previamente citado que dichas actuaciones previas resultan en principio de carácter facultativo, por lo que resulta recomendable no ser utilizadas de manera indiscriminada o para realizar actuaciones que serían propias de realizar en la etapa de instrucción, esto es, luego de haber iniciado formalmente el PAS¹³.

¹¹ Gosálbez Pequeño, H. (2013). El procedimiento Administrativo. Sancionador. España. Editorial Dykinson, pp. 23-25.

¹² Laguna de Paz, J.C. (2020). Derecho Administrativo Económico, Civitas-Thomson-Reuters, p. 1488.

¹³ En esa misma línea sostiene el profesor Laguna de Paz cuando señala que *“las actuaciones previas (...) no deben ser utilizadas de manera fraudulenta, para desnaturalizar los plazos previstos en la ley, ni para realizar*

Por otro lado, también puede deducirse que dichas actuaciones previas tienen naturaleza fiscalizadora, por lo que les sería aplicable las disposiciones previstas en el capítulo II del TUO de la LPAG relativo a la actividad administrativa de fiscalización¹⁴.

Un ejemplo de regulación especial de este tipo de actividades previas puede encontrarse en el ámbito de competencia de SUSALUD en el que se han regulado las actividades previas al inicio de un PAS cuando éste es promovido en virtud de una denuncia de parte o bien por propia iniciativa de dicha entidad, tal y como se prevé en el reglamento aprobado por D.S. N° 002-2019-SA, en el cual se establece una serie de diligencias de intervención (para recabar información documental, realizar entrevistas, realizar visitas de campo, realizar observación, entre otras que resulten pertinentes), se regula el plazo de entrega de información por parte de los administrados fiscalizados, así como las formas de conclusión anticipada de la denuncia.

Por su parte, cabe precisar que en la medida que dichas actuaciones no forman parte del PAS, su duración no se computa para efectos del plazo de caducidad del mismo, ni su inicio supone interrupción alguna del plazo de prescripción de la infracción.

En ese sentido, de acuerdo con el Art. 259° del TUO de la LPAG dispone lo siguiente:

Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador

1. *El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses **contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos**. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo.*
(El énfasis es nuestro)

Por su parte el Art. 252° del TUO de la LPAG dispone lo siguiente:

actuaciones de instrucción que deban ser realizadas en el mercado del procedimiento sancionador.” Laguna de Paz, J.C. (2020). Derecho Administrativo Económico, Civitas-Thomson-Reuters, pp. 1488-1489.

¹⁴ De conformidad con la definición de actividad de fiscalización prevista en el Art. 239° del TUO de la LPAG:

“Artículo 239.- Definición de la actividad de fiscalización

239.1. La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos.

(...)”

Artículo 252.- Prescripción

252.2. (...) *El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 255, inciso 3.*

(...) (El énfasis es nuestro)

Es así que, el plazo de caducidad, así como la interrupción del cómputo de plazo de prescripción se computará a partir de la fecha en que se le notifica al administrado sobre el inicio del PAS conjuntamente con la imputación de cargos, esto es, de los hechos constitutivos de infracción que le sean imputados a título de cargo.

Una vez realizadas las actuaciones previas y recolectada la información que sea suficiente, el órgano competente emite la resolución de inicio del PAS, o en su defecto, se resolverá su no inicio, debiendo remitir al denunciante dicho pronunciamiento, en la medida que es derecho de éste conocer las razones en las que se justifica la resolución de archivo¹⁵, pudiendo ser impugnables todas aquellas actuaciones que se practiquen en dicha fase preliminar siempre y cuando determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, produzcan indefensión o supongan una violación, afectación, desconocimiento o lesione un derecho o interés legítimo¹⁶, de conformidad con lo previsto en los artículos 120° y 217° del TUO de la LPAG:

Artículo 120.- Facultad de contradicción administrativa

120.1. *Frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa en la forma prevista en esta Ley, para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos.*

¹⁵ De acuerdo con una sentencia del Tribunal Supremo Español (TS:2020:1266) se señala que: “*La jurisprudencia reconoce que los denunciantes en la vía administrativa tiene un interés legítimo a que se investigue los hechos que han denunciado y, a resultas del mismo, en su caso, a que se abra el correspondiente expediente disciplinario. Aunque no tenga derecho, desde luego, ni interés legítimo para que se imponga una sanción. En ese contexto, quien denuncia debe conocer las razones en las que se justifica y se basa la resolución de archivo*”, citada en Laguna de Paz, J.C. (2020). Derecho Administrativo Económico, Civitas-Thomson-Reuters, p. 1489.

¹⁶ De acuerdo con el profesor Laguna de Paz, si bien el acuerdo de apertura de estas actuaciones no es susceptible de recurso, sí serán recurribles las actuaciones que se practiquen en dicha fase que produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. Ibidem, p. 1489.

(...)

Artículo 217. Facultad de contradicción

(...)

217.2. Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.

Asimismo, en caso que se verifiquen indicios de un posible hecho delictivo, el funcionario a cargo de realizar las actuaciones previas deberá informar al Ministerio Público, de conformidad con lo previsto en el inciso b) numeral 2 del Art. 326° del Código Procesal Penal:

Artículo 326.- Facultad y obligación de denunciar

(...)

*2. No obstante, lo expuesto **deberán formular denuncia:***

*a) **Quienes están obligados a hacerlo por expreso mandato de la Ley. En especial lo están los profesionales de la salud por los delitos que conozcan en el desempeño de su actividad, así como los educadores por los delitos que hubieren tenido lugar en el centro educativo.***

*b) **Los funcionarios que en el ejercicio de sus atribuciones, o por razón del cargo, tomen conocimiento de la realización de algún hecho punible.** (El énfasis es nuestro)*

1.4.2. Iniciación del PAS

Como habíamos señalado anteriormente, el sujeto legitimado para iniciar el PAS es la Administración Pública competente, esto es, aquella que tiene atribuida la potestad

sancionadora correspondiente¹⁷, y la razón de ello está en que *se trata de una cuestión de orden público que comporta el ejercicio de potestades públicas*¹⁸.

En ese sentido, el inicio de oficio del PAS se realiza mediante una decisión formal del órgano administrativo habilitado legalmente para dicho efecto, la cual deberá encontrarse plasmada en un acto administrativo de iniciación.¹⁹

En consecuencia, resulta incorrecto señalar que el PAS se inicia por la denuncia realizada por un particular, o con la petición realizada por parte de un órgano administrativo de igual o inferior jerarquía, o con la orden del órgano de superior jerárquico, salvo que la ley establezca alguna excepción en algún sector en concreto²⁰.

Adicionalmente, en la medida que en materia sancionadora rigen los principios generales del TUO de la LPAG, sería nula de pleno derecho aquella resolución dictada por órgano incompetente, de acuerdo con lo señalado en el Art. 10º inciso 2 del TUO de la LPAG:

Artículo 10.- Causales de nulidad Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.

Es por lo antes expuesto que podríamos colegir que la potestad para iniciar el PAS viene a ser una potestad orgánica, exclusiva y excluyente que tiene su origen en la ley²¹.

Por otro lado, el acto administrativo de iniciación viene a ser un acto de trámite esencial²² dentro del PAS, toda vez que desde que es notificado: a) genera los efectos de

¹⁷ Gosalbez Pequeño, H. (2013). El procedimiento Administrativo. Sancionador. España. Editorial Dykinson, p. 21.

¹⁸ Tal y como entiende el profesor Laguna de Paz cuando se refiere a la iniciación de oficio del PAS. Laguna de Paz, J.C. (2020). Derecho Administrativo Económico, Civitas-Thomson-Reuters, p. 1492.

¹⁹ Gosalbez Pequeño, H. (2013). El procedimiento Administrativo. Sancionador. España. Editorial Dykinson, p. 22.

²⁰ Tal y como sucede a nivel comparado en materia de sanciones de transportes en España, en los que su regulación prevé específicamente la iniciación del procedimiento sancionador mediante la correspondiente denuncia de un agente de la autoridad, siempre y cuando ésta sea notificada en ese mismo acto. Gómez Tomillo M. & Sanz Rubiales, I. (2013). Derecho Administrativo sancionador. Parte general. Teoría general y práctica del Derecho Penal Administrativo. 3ª ed. Aranzadi, pp 802-805; Gosalbez Pequeño, H. (2013). El procedimiento Administrativo. Sancionador. España. Editorial Dykinson, p. 22.

²¹ Gosalbez Pequeño, H. (2013). El procedimiento Administrativo. Sancionador. España. Editorial Dykinson, p. 22.

²² Gómez Tomillo M. & Sanz Rubiales, I. (2013). Derecho Administrativo sancionador. Parte general. Teoría general y práctica del Derecho Penal Administrativo. 3ª ed. Aranzadi, pp. 814-815; Gosalbez Pequeño, H. (2013). El procedimiento Administrativo. Sancionador. España. Editorial Dykinson, pp. 27-28; Laguna de Paz, J.C. (2020). Derecho Administrativo Económico, Civitas-Thomson-Reuters, p. 1492.

interrupción del plazo de prescripción, b) se inicia el plazo de caducidad o plazo máximo de duración del PAS, y c) supone garantizar el adecuado ejercicio del derecho fundamental de defensa del presunto responsable.

De igual modo, en caso el órgano competente decidiera no iniciar el PAS, dicho acto administrativo debe estar debidamente motivado, y pasible de la interposición de los recursos administrativos previstos en el artículo 218° del TUO de la LPAG cuando determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión.

Por su parte, una vez emitido el acto que decide el inicio del PAS, ello debe ser puesto a conocimiento al órgano instructor a fin de que se realice la notificación de dicho acto de iniciación a los interesados (denunciante afectado por la infracción, terceros con interés legítimo u otros órganos administrativos que promueven el inicio del PAS) así como la imputación de cargo al presunto infractor para que este último presente sus descargos.

Es por ello que nuestro ordenamiento jurídico prevé que en la imputación de cargo debe detallarse lo siguiente: a) los hechos que se le imputan a título de cargo, b) la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, c) la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia, y d) otorgarle un plazo no menor a cinco (5) días hábiles para que pueda realizar sus descargos o utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico sin que la abstención de dicho derecho pueda ser considerado como elemento de juicio en contrario a su situación, de conformidad con lo previsto en el inciso 3 y 4 del Art. 254° y el inciso 3 del artículo 255° del TUO de la LPAG.

1.4.3. Instrucción del PAS

La fase de instrucción viene a ser la tramitación propiamente dicha del expediente administrativo sancionador²³, y se inicia después que se cursa la notificación del inicio de PAS junto con la imputación de cargo al presunto infractor.

Es así que nuestra legislación le otorga al presunto infractor un plazo de 5 días hábiles para que presente sus alegaciones y demás medios de defensa lícitos que estime conveniente respecto al acto resolutorio que decide el inicio del PAS, tal y como establece el literal 4. del inciso 254.1 del Art. 254° del TUO de la LPAG:

²³ Gosalbez Pequeño, H. (2013). El procedimiento Administrativo. Sancionador. España. Editorial Dykinson, p. 33.

Artículo 254.- Caracteres del procedimiento sancionador

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

(...)

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 173.2 del artículo 173, sin que la abstención del ejercicio de este derecho pueda considerarse elemento de juicio en contrario a su situación.

Asimismo, el artículo antes citado, precisa que el presunto infractor puede optar por no presentar alegaciones sin que ello pueda considerarse como un elemento de juicio en su contra, toda vez que el órgano instructor tiene la carga de la prueba, de conformidad con el inciso 4 del artículo 255° del TUO de la LPAG que establece lo siguiente:

Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

(...)

4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.

(...)

Ahora bien, independientemente de las alegaciones que pueda efectuar el presunto infractor dentro del plazo antes comentado, los administrados interesados (ya sea el presunto infractor o el afectado por la infracción) puede presentar alegaciones y/o aportar documentos u otros elementos de juicio durante toda la fase de instrucción hasta su culminación, de conformidad con lo previsto en el inciso 172.1. del Art. 172° del TUO de la LPAG:

Artículo 172.- Alegaciones

172.1 Los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio, los que serán analizados por la autoridad, al resolver.

(...)

Es así que, el principio de oficialidad se manifiesta en el PAS no solo desde su iniciación sino que cobra aún más importancia en la actividad probatoria de los hechos que justificaron su inicio, siendo la autoridad instructora del PAS la llamada a realizar de oficio todas las actuaciones que resulten necesarias para el examen de los hechos, debiendo recolectar toda la información relevante para determinar la existencia o no de responsabilidades susceptibles de sanción²⁴.

En ese sentido, la autoridad instructora debe probar la responsabilidad del presunto infractor, toda vez que éste goza del beneficio del principio de presunción de inocencia²⁵ denominado expresamente en el numeral 9 del Art. 248° del TUO de la LPAG como “principio de licitud”:

9. Presunción de licitud. -

Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

Por lo tanto, el suministro de dicha información relevante puede provenir por iniciativa de los administrados o de órganos públicos a fin de facilitar la labor del órgano instructor, o este último puede requerir de oficio dicha información, en aplicación del deber de los administrados de suministrar información (Art. 68° del TUO de la LPAG) así como el principio de colaboración entre entidades (Art. 87 del TUO de la LPAG).

Cabe precisar que los administrados tienen derecho a negarse a brindar información que implique la violación al secreto profesional, una revelación prohibida por la ley, suponga directamente la revelación de hechos perseguibles practicados por el administrado, o afecte los derechos constitucionales. (Art. 180° del TUO de la LPAG).

²⁴ Ibidem, p. 36.

²⁵ Gómez Tomillo M. & Sanz Rubiales, I. (2013). Derecho Administrativo sancionador. Parte general. Teoría general y práctica del Derecho Penal Administrativo. 3ª ed. Aranzadi, p. 820; Laguna de Paz, J.C. (2020). Derecho Administrativo Económico, Civitas-Thomson-Reuters, p. 1497; Gosálbez Pequeño, H. (2013). El procedimiento Administrativo. Sancionador. España. Editorial Dykinson, p. 38.

Asimismo, el órgano instructor podrá rechazar motivadamente los medios de prueba propuestos por los administrados interesados cuando no guarden relación con el fondo del asunto, sean improcedentes o innecesarios. (Inciso 174.1 del Art. 174° del TUO de la LPAG).

De esta forma, los hechos objeto del PAS podrán acreditarse por cualquier medio de prueba necesarios, salvo aquellos prohibidos por disposición expresa (Art. 177° del TUO de la LPAG).

Durante esta fase, los administrados o sus representantes legales tienen acceso permanente al expediente sancionador, lo cual implica el derecho de conocer su estado de tramitación, y a acceder y obtener copias de los documentos contenidos en él, excepto a) aquellas actuaciones, diligencias, informes o dictámenes que contienen información cuyo conocimiento pueda afectar su derecho a la intimidad personal o familiar; b) las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional, c) las materias protegidas por el secreto bancario, tributario, comercial e industrial, y d) todos aquellos documentos que impliquen un pronunciamiento previo por parte de la autoridad competente, de conformidad con lo previsto en el numeral 1.9 del Art. IV y 171 del TUO de la LPAG.

Cuando el órgano instructor no tenga por cierto los hechos alegados por los administrados interesados, y/o no disponga de prueba de cargo suficiente y adecuada para determinar la responsabilidad sancionadora puede fijar un periodo de tiempo, no menor de tres días ni mayor a quince, para la actuación de pruebas (Inciso 174.1 del Art. 174° del TUO de la LPAG). Por otro lado, el órgano instructor podrá considerar prescindible realizar actuación de pruebas cuando los hechos planteados por las partes se traten de hechos públicos o notorios, consten en los archivos de la entidad, sobre los que se haya comprobado con ocasión del ejercicio de sus funciones, o estén sujetos a la presunción de veracidad, sin perjuicio de su fiscalización posterior (Artículos 175° y 176° del TUO de la LPAG).

Luego de culminada la etapa de presentación de descargos y, de ser el caso, de actuación probatoria, el órgano instructor debe valorar todas las alegaciones presentadas por los administrados interesados, así como los medios de prueba actuados a fin de formular el informe final de instrucción (Inciso 5 del Art. 255 del TUO de la LPAG) y que en todo caso deberá estar debidamente motivado, sobre todo si determina la imposición de una sanción.

El Inciso 5 del Art. 255° del TUO de la LPAG señala que el informe final de instrucción que recomiende la imposición de una sanción debe contener a) las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, c) la norma que prevé la imposición de sanción, y c) la

sanción propuesta. Asimismo, consideramos que resulta relevante que se demuestre una adecuada calificación jurídica entre los hechos acreditados, la valoración de las pruebas aportadas o practicadas, y la persona responsable de la infracción apreciada.

Por otro lado, cabe la posibilidad de que el órgano instructor no llegué a determinar responsabilidad sancionadora exigible al presunto infractor, por lo que aún en este supuesto, se debe cumplir con motivar adecuadamente el informe final de instrucción justificando las razones por las cuales no corresponde imponer una sanción administrativa.

Cabe precisar que el órgano instructor además de elaborar el informe final de instrucción debe elaborar un proyecto de resolución, de conformidad con lo previsto en el Art. 191° del TUO de la LPAG.

Luego de emitido el informe final de instrucción, así como el proyecto de resolución, finaliza la fase instructora del PAS, debiendo el órgano instructor ordenar la remisión del expediente completo al órgano sancionador.²⁶

1.4.4. Resolución

De conformidad con el inciso 5 del Art. 255° del TUO de la LPAG, se señala que luego que el órgano sancionador recibe el informe final de instrucción, éste puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. Asimismo, la LPAG no precisa el plazo que deberían durar dichas actuaciones complementarias, o si el acuerdo de las mismas debería ser comunicado a los administrados interesados, sin embargo consideramos que en todo caso, debería aplicarse lo regulado en el Art. 174° del TUO de la LPAG sobre actuación probatoria, no pudiendo exceder de quince días dichas actuaciones complementarias contados a partir de su planteamiento, y a su vez notificarse a los administrados interesados con una anticipación no menor de tres días la actuación de las mismas, indicando el lugar, fecha y hora.

Asimismo, el órgano sancionador está obligado a notificar el informe final de instrucción a los administrados interesados otorgando el plazo de cinco (5) días hábiles para que se presenten descargos o alegatos finales (Inciso 5 del Art. 255° del TUO de la LPAG).

Luego de culminado el plazo de cinco (5) días hábiles señalado en el párrafo precedente, o, de ser el caso, el plazo de actuaciones complementarias que haya dispuesto el órgano

²⁶ Gosalbez Pequeño, H. (2013). El procedimiento Administrativo. Sancionador. España. Editorial Dykinson, p. 44.

sancionador, éste último debe dictar la resolución final del PAS debidamente motivada y tiene que decidir todas las cuestiones planteadas por los administrados interesados, así como aquellas otras derivadas del procedimiento. En ese sentido, el inciso 1 del art. 172° del TUO de la LPAG establece que: *Los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio, los que serán analizados por la autoridad, al resolver.*

Es así que, en caso la resolución final del PAS imponga una sanción deberá contener como mínimo lo siguiente: *a) los hechos acreditados, con la valoración de las pruebas practicadas y, especialmente de aquellas que constituyan fundamentos básicos de la decisión; b) la calificación jurídica infractora de esos hechos, la persona responsable de la infracción y la sanción impuesta tipificada en la ley sancionadora para esa infracción cometida.*²⁷

De igual modo, en caso la resolución final del PAS no decida imponer una sanción, deberá cumplirse con motivar adecuadamente las razones fácticas y jurídicas que justifican dicha decisión.

1.5. El ejercicio de la potestad sancionadora en el PAS como presupuesto para el establecimiento de límites o garantías temporales máximas en su aplicación

La atribución de potestad sancionadora a las Administración Pública para imponer de forma unilateral sanciones a los administrados que incurran en una infracción, hace necesario introducir ciertos límites temporales, a fin de ofrecer una mayor seguridad jurídica al ciudadano.²⁸

Es así que, el principio de seguridad jurídica como principio constitucional ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0016-2002-AI/TC, en el cual se señala lo siguiente:

²⁷ Ibidem, p. 45.

²⁸ Aguado i Cudolà, V. (1999). Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas, Madrid, Pons, p. 17; El profesor Santamaría Pastor hace notar que en el ordenamiento español, el régimen de la duración de los procedimientos introducida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tuvo como objetivo establecer una disciplina temporal rigurosa frente a los plazos improrrogables y de duración arbitraria, estando la Administración Pública exenta de cualquier tipo de constreñimiento temporal. Santamaría Pastor, J. A. (2005). Caducidad del procedimiento (art. 44.2 LRJAP). Revista de Administración Pública, 168, p. 10; Alejos Guzmán, O. (2020). La caducidad del procedimiento sancionador en el Perú. Derecho & Sociedad, 1(54), p. 414. (Recuperado el 1 de octubre de 2023 en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22429>)

3. El principio de la seguridad jurídica forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho. La predecibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad. Tal como estableciera el Tribunal Constitucional español, la seguridad jurídica supone “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho” (STCE 36/1991, FJ 5). El principio in comento no solo supone la absoluta pasividad de los poderes públicos, en tanto no se presenten los supuestos legales que les permitan incidir en la realidad jurídica de los ciudadanos, sino que exige de ellos la inmediata intervención ante las ilegales perturbaciones de las situaciones jurídicas, mediante la “predecible” reacción, sea para garantizar la permanencia del statu quo, porque así el Derecho lo tenía preestablecido, o, en su caso, para dar lugar a las debidas modificaciones, si tal fue el sentido de la previsión legal.

Así pues, como se ha dicho, la seguridad jurídica es un principio que transita todo el ordenamiento, incluyendo, desde luego, a la Norma Fundamental que lo preside. Su reconocimiento es implícito en nuestra Constitución, aunque se concretiza con meridiana claridad a través de distintas disposiciones constitucionales, algunas de orden general, como la contenida en el artículo (...) 139º, inciso 3, (“Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción, ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera que sea su denominación”). (El énfasis es nuestro)

La doctrina jurisprudencial española de igual modo establece la siguiente doctrina jurisprudencial en la STS 436/2018 de fecha 19 de marzo de 2018):

(...) *El ejercicio por la Administración de sus potestades de intervención está sujeta a límites, uno de ellos es el establecimiento de un plazo máximo para resolver los procedimientos. Su razón de ser obedece al deber de las Administraciones públicas de dictar resolución expresa en los plazos marcados por la ley, con ello se pretende garantizar que los procedimientos administrativos se resuelvan en un tiempo concreto, evitando la prolongación indefinida de los mismos por razones de seguridad jurídica. (...)*

En igual sentido, la doctrina jurisprudencial mexicana es coincidente con dicha lógica, siendo que en la sentencia emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que resolvió el caso de Cervezas Cuauhtémoc Moctezuma se señaló lo siguiente:

«... ya que la razón de la caducidad parece ser muy clara y evidente, consiste en dar certeza y puntualizar la eficacia de un procedimiento en cuanto al tiempo, no dejar abierta la posibilidad de que las autoridades actúen o dejen de hacerlo cuando les venga en gana, sino por el contrario, si existen reglas de procedimiento que establecen cuándo nace y cuándo concluye una facultad, éstas deben observarse y atenderse puntualmente, precisamente para no generar supuestos de incertidumbre y arbitrariedad»²⁹

Asimismo, se reconoce constitucionalmente un derecho fundamental al plazo razonable del procedimiento, motivo por el cual el PAS estaría sujeto a plazos máximos de tramitación, los cuales operan como garantía del ciudadano y a su vez como exigencia de la eficacia en la actuación administrativa.³⁰

En el derecho peruano, el Tribunal Constitucional ya lo ha manifestado en el fundamento 9 de la sentencia recaída en el Exp. N° 04179-2014-PHC-TC cuando señala que:

El Tribunal Constitucional, en la sentencia dictada el Expediente 295-2012-PHC/TC, ha precisado que “el derecho al plazo razonable de los procesos en general se encuentra expresamente reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14.3.c) y en la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 8.1). Este último instrumento internacional establece que << toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter >>. En ese sentido está fuera de toda duda que, el contenido del derecho al plazo razonable del proceso despliega sus efectos jurídicos a todo

²⁹ Ejemplo citado por el profesor Lopez Ramón Cfr. López Ramón, F. (2014). “La caducidad del procedimiento de oficio”, Revista de Administración Pública, N° 194, p. 36. (Recuperado el 1 de octubre de 2023 en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4792824.pdf>)

³⁰ Laguna de Paz, J.C. (2020). Derecho Administrativo Económico, Civitas-Thomson-Reuters, p. 1494.

tipo de proceso o procedimiento penal, civil, laboral, administrativo, corporativo, etc.” (fundamento jurídico 2)

Es así que las figuras de la prescripción y caducidad (cuyo uso se restringía en un inicio al ámbito del derecho civil y penal), habrían sido trasladados al ámbito del derecho administrativo sancionador como “*mecanismos destinados a garantizar que el interés general se satisfaga en un tiempo determinado, evitando situaciones de inseguridad jurídica a los ciudadanos.*”³¹

Asimismo, resulta pertinente resaltar que las figuras de la prescripción y caducidad no deben ser concebidas únicamente como límites a las potestades administrativas, sino también como auténticos mecanismos dirigidos a garantizar el principio de eficacia, sirviendo como indicadores o parámetros que permitan medir el grado de eficacia de la Administración pública.³²

Como bien señala Meseguer Yebra, cuando la Administración Pública ejercita la potestad punitiva, se exige de ella una actuación especialmente diligente y eficaz, que ponga fin a la situación de incertidumbre en el tiempo estricta y legalmente prefijado.³³

Es por ello que, para asegurar estos límites y garantías resulta necesario que la Administración Pública, que es quien los aplica, no pueda disponer libremente de estos, por lo cual, se requiere que estos deban ser regulados necesariamente a través de normas con rango de Ley; admitir lo contrario, esto es, que se pueda regular el régimen de prescripción y caducidad por la vía reglamentaria, podría dar lugar a situaciones arbitrarias e incluso contrarias a la propia exigencia de la seguridad jurídica y de la igualdad de trato a los ciudadanos.³⁴

³¹ Aguado i Cudolà, V. (1999). Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas, Madrid, Pons, p. 19.

³² Ibidem, p. 20.

³³ Meseguer Yebra, J. (2003). "A vueltas con la caducidad en los procedimientos sancionadores", en *Revista Jurídica de Castilla y León*, N° 1, pp. 218 - 219.

³⁴ Aguado i Cudolà, V. (1999). Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas, Madrid, Pons, pp. 28 - 30.

Capítulo 2.- La caducidad - perención en el derecho administrativo sancionador peruano

2.1. Concepto y fundamentos

La caducidad en sentido amplio se concibe como *mecanismo extintivo de Derecho Público, de corte sancionador e impuesto por razón del interés general, que permite acotar ciertas posibilidades de actuación jurídica*³⁵. Asimismo, dicha figura admite hasta tres manifestaciones siendo una de ellas la denominada “caducidad - perención” que viene a ser un mecanismo de terminación anticipada de procesos y procedimientos debido a la falta del oportuno impulso por parte del sujeto que los promueve (de la propia Administración Pública o del particular) tomando como referencia el plazo máximo establecido por la ley para su tramitación.³⁶

Asimismo, es importante recalcar que la función de la caducidad - perención -al igual que las otras dos modalidades de caducidad, así como la prescripción-, tiene un doble fundamento que yace en el principio de seguridad jurídica y como garantía de eficacia.

En ese sentido el principio de seguridad jurídica le otorga cobertura constitucional a este mecanismo para ser aplicado en el PAS como un remedio lógico y práctico ante una potencial prolongación excesiva del mismo a causa de la pérdida de interés de quien lo promovió con el fin de darlo por terminado, tomando como referencia para dicho efecto el dato objetivo de la superación del plazo máximo previsto por ley para su tramitación sin que se haya emitido y notificado la resolución final del PAS.³⁷

De igual modo, el principio de eficacia justifica la aplicación de este mecanismo en el PAS, con base en dos premisas: 1) resulta evidente que no es materialmente posible que las Administraciones Públicas puedan perseguir todas y cada una de las infracciones al orden jurídico cometidas por los ciudadanos, es por ello que los límites temporales coadyuvan a que la Administración Pública pueda adoptar cierta discrecionalidad -u oportunidad- bajo un

³⁵ De acuerdo con la definición propuesta por el profesor Caballero Sánchez. Caballero Sánchez, R. (1999). Prescripción y Caducidad en el Ordenamiento Administrativo, McGraw Hill, Madrid, p. 91.

³⁶ Ibidem, pp. 82, 195; Baca Oneto, V. S. (2011). La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (En Especial, Análisis de los Supuestos de Infracciones Permanentes y Continuas). *Derecho & Sociedad*, (37), 265-266. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13178>

³⁷ Caballero Sánchez, R. (1999). Prescripción y Caducidad en el Ordenamiento Administrativo, McGraw Hill, Madrid, p. 147.

enfoque selectivo y estratégico en el ejercicio de la potestad sancionadora primando los casos más recientes en defecto de aquellos demasiado lejanos en el tiempo, 2) Del análisis costo/beneficio no resulta conveniente para la Administración Pública ocuparse de casos demasiado lejanos en el tiempo, y 3) el establecimiento de plazos amplios de prescripción sólo sirve para que la administración tenga a sus funcionarios distraídos y no garantiza un exitoso ejercicio de los poderes sancionadores, siendo recomendable la reducción de dichos plazos (dentro de unos márgenes razonables) e incluso su conversión en plazos de caducidad constituyen indicadores de eficacia en la gestión de la Administración Pública.³⁸

Ahora bien, el objeto sobre los que recaen los efectos de la caducidad - perención estarán circunscritos al PAS, sin que puedan extenderse al plano material, esto es, a la relación jurídica subyacente o al derecho en sí³⁹

Un efecto añadido de este mecanismo en el ordenamiento español, es el de que, para evitar la apertura de procedimientos sin intención de seguirlos hasta el final, el cauce utilizado que no culmina con una decisión sobre el fondo, se toma como si no hubiese existido, de manera que los plazos de prescripción no se han interrumpido por el intento de defensa.

Este último efecto viene a ser cuestionado por la doctrina, señalándose que cuando el PAS no llega a buen puerto y termina aplicándose la perención, se da marcha atrás entendiendo que el plazo no llegó a interrumpirse, la perención puede producir indirectamente que sobrevenga la prescripción por el cómputo repentino de todo el plazo de tramitación.

Es por esta razón que ese efecto añadido se considera como una solución injusta, sugiriendo más bien que la declaración de un procedimiento caducado produzca la suspensión del plazo de prescripción, por el periodo de tramitación que se haya seguido, evitando de ese modo la injusta producción de una súbita e irremediable prescripción del derecho.

De esa forma, resultaría más conveniente de *lege ferenda* que la iniciación de un PAS suspenda automáticamente el plazo de prescripción del derecho que se ejercite (lo deja expectante), durante todo el tiempo de tramitación.

³⁸ Ibidem, pp. 73 - 74; en ese sentido, el profesor Laguna de Paz sostiene la posibilidad que se admita una facultad discrecional por parte de la Administración Pública en la decisión de no iniciar un PAS, siempre y cuando dicha decisión esté debidamente motivada (p.e. cuando considere que no hay indicios de infracción). Laguna de Paz, J.C. (2020). Derecho Administrativo Económico, Civitas-Thomson-Reuters, p. 1487.

³⁹ Caballero Sánchez, R. (1999). Prescripción y Caducidad en el Ordenamiento Administrativo, McGraw Hill, Madrid, p. 172 - 173.

De igual modo, los PAS caducados podrían permitir acortar un eventual PAS posterior por la misma causa, hechos y sujetos, si se hacen valer en este segundo procedimiento los actos válidos que se concluyeron en el primero.

Es por ello que resulta un error entender que la perención extinga el PAS como si lo aniquilara, cosa que no sucede en la medida que tal como se ha señalado en el párrafo precedente los actos válidos que se concluyeron en el PAS caducado no pierden efectos.

Finalmente, cabe señalar que de acuerdo con la doctrina más autorizada así como la normativa española vigente, los efectos de la falta de emisión y notificación de la resolución final en los PAS iniciados de oficio sean o no promovidos por una denuncia (Art. 25° de la Ley 39/2015⁴⁰), opera la figura de la caducidad - perención, independientemente de que el denunciante pueda verse favorecido con la resolución final, siendo razonable que en estos casos de pluralidad de interesados, se deba optar por una perspectiva garantista o tuitiva del interesado principal, que vendría a ser presunto infractor, toda vez que el verdadero objeto del PAS es evaluar si corresponde atribuirle o no responsabilidad administrativa, y de ser así, imponerle una sanción⁴¹.

2.2. Antecedentes legislativos en el Perú

La necesidad de la introducción del mecanismo de la caducidad - perención en el ordenamiento jurídico administrativo peruano tuvo sus inicios en la doctrina jurídica nacional, siendo el profesor Baca uno de sus principales exponentes, quien partiendo del modelo español, plantea dicha figura como una verdadera garantía (al igual que la figura de la prescripción) a favor del administrado, en la medida que por un lado sirve para garantizar sus derechos fundamentales al plazo razonable y de seguridad jurídica, así como para evitar el no ejercicio

⁴⁰ "Artículo 25. Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio.

1. En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

(...)

b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95.

(...)” (El subrayado es nuestro).

⁴¹ Así lo sostiene el profesor Caballero Sanchez. Ibidem, p. 196.

oportuno de la potestad sancionadora con la que cuenta la Administración Pública, garantizando de esta forma el principio de eficacia en su actuación.⁴²

De esta forma, el profesor Baca advertía sobre las desventajas de no contar con una regulación propia de la caducidad - perención en el derecho administrativo peruano, tal como el riesgo de que un PAS que se encuentre en trámite pueda convertir en imprescriptible la infracción objeto de imputación:

(...) lo cierto es que en Perú sería hipotéticamente posible sancionar una infracción muchísimos años después de cometida, simplemente iniciando a tiempo el procedimiento y no dejando que se reanude el plazo prescriptorio debido a la inactividad administrativa. Es decir, si por lo menos una vez cada veinticinco días la Administración envía alguna notificación al administrado sobre su procedimiento, éste puede estar abierto permanentemente, en lo que constituye una violación flagrante del principio de seguridad jurídica.

*(...)*⁴³

Posteriormente, la regulación de la caducidad - perención o “caducidad administrativa” en los PAS se introdujo en la LPAG con la dación del Decreto Legislativo N° 1272. Es así que la exposición de motivos del D.L. N° 1272 explica que la incorporación de la caducidad administrativa busca darle una salida distinta al mero transcurso del tiempo ante la falta de pronunciamiento en un procedimiento administrativo sancionador en trámite; y asimismo, en aras de preservar condiciones básicas de seguridad jurídica, a fin de concluir una situación para que ésta no quede indefinidamente sin una solución definitiva.⁴⁴

Finalmente, se emite el Decreto Legislativo N° 1452 que modifica el artículo 237-A de la LPAG que regula la caducidad, añadiendo un numeral sobre los efectos generados a las actuaciones realizadas en un procedimiento cuando se declara su caducidad. De igual modo, de la revisión de la exposición de motivos de dicho decreto se puede verificar que dicha institución fue tomada de la legislación española y que la finalidad de su inclusión era concordante con la

⁴² Baca Oneto, V. S. (2011). La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (En Especial, Análisis de los Supuestos de Infracciones Permanentes y Continuadas). Derecho & Sociedad, (37), p. 265 - 268. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13178>

⁴³ Ibidem, p. 268.

⁴⁴ Exposición de motivos del D.L. 1272 (Consultado el 3 de agosto de 2023 en https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/ConstitucionReglamento/files/exposici%C3%B3n_de_motivos_dl_1272.pdf)

jurisprudencia del Tribunal Constitucional que reconoce el derecho al plazo razonable como un derecho público subjetivo de los ciudadanos que limita el poder estatal.⁴⁵

2.3. Régimen jurídico

El PAS tiene un plazo máximo de tramitación y resolución denominado plazo de caducidad, el cual resulta aplicable a los PAS, y que se encuentra regulado en el Art. 259° del TUO de la LPAG:

Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo.

(...)

Es así que en virtud de la norma citada en el párrafo precedente, el plazo máximo de tramitación y resolución del PAS es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos (*dies a quo*), pudiendo ser ampliado de forma excepcional como máximo por tres meses adicionales siempre y cuando se emita una resolución que justifique dicha ampliación, y que la misma se emita antes que venza el plazo máximo antes mencionado.

Ahora bien, cabe precisar que en el plazo de nueve (9) meses no solo debe tramitarse y resolverse el expediente sancionador, sino que además debe haberse notificado la resolución a los interesados (*dies ad quem*), de conformidad con lo previsto en el inciso 3 del Art. 259° del TUO de la LPAG:

Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador

(...)

⁴⁵ Exposición de motivos del D.L. 1452 (Consultado el 3 de agosto de 2023 en https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Legislativos/2018/DL145220180918.pdf)

2. *Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo.*

(...)

Por otro lado, es pertinente señalar que la caducidad del PAS si bien supone una forma de terminación del mismo que impide emitir una resolución en base a las actuaciones caducadas, no excluye la posibilidad de tramitar y resolver un nuevo procedimiento si no se ha producido la prescripción del mismo, toda vez que la declaración de caducidad no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización así como los medios de prueba que no puedan o no resulte necesario se actuados nuevamente (inciso 4 y 5 del Art. 259° del TUO de la LPAG).⁴⁶

2.4. La invalidez del PAS por falta de aplicación de la caducidad

La especialidad en la aplicación del régimen de invalidez de los actos administrativos en el PAS encuentra su fundamento precisamente en el frecuente e intenso grado de afectación administrativa de ciertos derechos fundamentales del presunto infractor, y que son de exclusiva presencia en los procedimientos de carácter sancionador a diferencia de otro tipo de procedimientos administrativos (incluso en aquellos de gravamen o desfavorables) en los cuales no se manifiesta el *ius puniendi* del Estado.⁴⁷

En ese sentido, las causas de nulidad de una resolución sancionadora pueden no solo tener su origen en un incumplimiento de las normas procedimentales que regulan el PAS, sino que también podría derivar de una vulneración de derechos susceptibles de amparo constitucional, inclusive aún si se hubiese respetado el procedimiento sancionador exigido por ley⁴⁸.

En efecto, vicios de tal trascendencia como los que pueden ocurrir producto de irregularidades presentadas en el PAS pueden causar vicios de nulidad absoluta cuando se advierta una lesión a derechos fundamentales de los presuntos infractores, como por ejemplo

⁴⁶ Aguado i Cudola, V. (1999). Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas, Marcial Pons, Barcelona, p. 167; Gosalbez Pequeño, H. (2013). El procedimiento Administrativo. Sancionador. España. Editorial Dykinson, pp. 47 - 48.

⁴⁷ Gosalbez Pequeño, H. (2013). El procedimiento Administrativo. Sancionador. España. Editorial Dykinson, p. 49; Gómez Tomillo M. & Sanz Rubiales, I. (2013). Derecho Administrativo sancionador. Parte general. Teoría general y práctica del Derecho Penal Administrativo. 3ª ed. Aranzadi, p. 872.

⁴⁸ Gosalbez Pequeño, H. (2013). El procedimiento Administrativo. Sancionador. España. Editorial Dykinson, p. 48.

cuando producto de un acto administrativo de trámite se desconoce o recorta su derecho a presentar sus descargos y a su derecho a la prueba.⁴⁹

En el ordenamiento jurídico peruano, las causales de nulidad de pleno derecho se encuentran reguladas en el Art. 10° del TUO de la LPAG en el que se prevé los siguientes supuestos: 1) La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias; 2) el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14; 3) los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición; 4) los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

Ahora bien, en este punto convendría realizar la presente cuestión ¿una resolución emitida en el marco de un PAS puede ser inválida de pleno derecho si fue dictada extemporáneamente luego de haber transcurrido el plazo de caducidad previsto en el inciso 3 del Art. 259° del TUO de la LPAG?

Al respecto, la doctrina sostiene que una de las consecuencias de la terminación del procedimiento por caducidad es la inviabilidad de realizar actuación alguna propia del procedimiento caducado; por lo tanto, las actuaciones procedimentales realizadas con posterioridad a la producción de la caducidad deben reputarse válidas y carentes de toda eficacia práctica.⁵⁰

De igual modo, la doctrina comparada sostiene que tanto la caducidad como la prescripción vienen a constituir como una suerte de excepciones que pueden ser aplicadas por el presunto infractor como mecanismos de defensa, por lo que restringir o inaplicar dichos mecanismos en el marco de un PAS puede dar lugar a una total indefensión.⁵¹

⁴⁹ Ibidem, pp. 49 - 50; Gómez Tomillo M. & Sanz Rubiales, I. (2013). Derecho Administrativo sancionador. Parte general. Teoría general y práctica del Derecho Penal Administrativo. 3ª ed. Aranzadi, p. 871.

⁵⁰ Santamaría Pastor, J. A.. (2005). Caducidad del procedimiento (art. 44.2 LRJAP). Revista de Administración Pública, 168, p. 44. (Recuperado el 14 de septiembre de 2023 en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1386945.pdf>)

⁵¹ Montoya Martín, E. (2008). Consideraciones sobre las actuaciones previas y su incidencia en el procedimiento administrativo sancionador y en las garantías del administrado. Documentación Administrativa, p. 211. <https://doi.org/10.24965/da.v0i280-281.9607>

En ese sentido, para explicar de mejor forma la idea precedente podemos utilizar el ejemplo señalado por el profesor Santamaría Pastor: “*si se supone que el silbato del árbitro pone fin al partido, no tendría lógica alguna que cuando uno de los dos equipos abandone el campo, un jugador del contrario pueda marcar válidamente un gol.*”⁵²

En concordancia con lo antes señalado, la jurisprudencia del Tribunal Supremo Español coincide con lo previamente mencionado, toda vez que reconoce la nulidad de pleno derecho de sanciones impuestas de forma extemporánea, al prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (en el fundamento tercero de la STS 436/2018 de fecha 19 de marzo de 2018):

Pues bien, en un procedimiento extinguido e inexistente no es posible dictar una resolución de fondo válida, salvo aquella que tenga como único objeto declarar la caducidad del procedimiento, tal y como dispone el art. 42.1 y 44.2 de la Ley 30/1992. Y si Administración pese al transcurso del plazo de caducidad no la aprecia de oficio, tal y como era su deber, será el afectado el que deba ejercer las acciones destinadas a obtener una declaración de caducidad, pero una vez declarada la solución no puede ser otra que la nulidad de la resolución de fondo dictada en dicho procedimiento.

Sostener que en un procedimiento caducado la Administración puede dictar una resolución de fondo válida implica desconocer la propia institución de la caducidad y sus efectos, tal y como ha sido entendida y definida por el legislador y avalada en su interpretación y aplicación por una constante jurisprudencia. Esta interpretación desvirtúa la institución de la caducidad de los procedimientos, atacando su esencia hasta dejarla irreconocible y la priva de todo efecto práctico, pues pese al transcurso del plazo de caducidad la Administración no estaría obligada a declararla ni a dar por finalizado el procedimiento y podría dictar una resolución de fondo válida. En definitiva, conforme a esta interpretación, los términos y plazos no obligarían a la Administración pública, contradiciendo la previsión general contenida en el art.

⁵² Santamaría Pastor, J. A.. (2005). Caducidad del procedimiento (art. 44.2 LRJAP). Revista de Administración Pública, 168, p. 44. (Recuperado el 14 de septiembre de 2023 en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1386945.pdf>)

47 de la Ley 30/1992, y la declaración de caducidad sería irrelevante por carente de consecuencia alguna.

(...)

El Tribunal no puede acoger una interpretación que conduzca a un resultado ilógico o absurdo y esto es precisamente lo que se produciría si entendiésemos que la Administración puede continuar actuando válidamente en un procedimiento caducado y dictar una resolución de fondo como si la caducidad no se hubiese producido.

Los actos y resoluciones administrativas han de dictarse en un procedimiento válido, ello constituye una exigencia básica de nuestro ordenamiento administrativo que se plasma en numerosos preceptos (art. 53 de la LRJPAC) llegándose a sancionar con la nulidad de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido (art. 62.1.e) de la LRJPAC). De modo que si el procedimiento ha devenido inválido o inexistente, como consecuencia de su caducidad, ha dejado de ser un cauce adecuado para dictar una resolución administrativa válida que decida sobre el fondo, por lo que la Administración está obligada a reiniciar uno nuevo. (...)⁵³

En la jurisprudencia nacional también se ha podido verificar la postura que reconoce la nulidad de pleno derecho en el PAS por prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido al no haber cumplido con aplicar la caducidad cuando correspondía hacerlo.

De esta forma, se puede ver que en la RESOLUCIÓN N° 143-2022-OS/TASTEM-S1, emitida con fecha 6 de julio de 2022, el Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de

⁵³ STS 436/2018 de fecha 19 de marzo de 2018. (Recuperada el 14 de septiembre de 2023 en: <https://vlex.es/vid/708911337>); En ese sentido, los profesores Gomez Tomillo y Sanz Rubiales manifiestan que: "(...) últimamente el Tribunal Supremo está empezando a reconocer la nulidad de pleno derecho de sanciones extemporáneas, por infracción del art. 62.1 e) LRJ-PAC (prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido) (...)". Gómez Tomillo M. & Sanz Rubiales, I. (2013). Derecho Administrativo sancionador. Parte general. Teoría general y práctica del Derecho Penal Administrativo. 3ª ed. Aranzadi, p. 791.; De igual modo, Santamaria Pastor señala que: "La primera consecuencia, elemental, del cierre o terminación del procedimiento es la inviabilidad en Derecho de realizar actuación alguna propia del procedimiento caducado. Por definición, las actuaciones procedimentales sólo pueden tener lugar válidamente dentro de un procedimiento no finalizado, por lo que las realizadas con posterioridad a la producción de la caducidad deben reputarse inválidas y carentes de toda eficacia práctica." Santamaria Pastor, J. A. (2005). Caducidad Del Procedimiento (Art. 44.2 LRJAP), Revista de Administración Pública, N° 168, pp. 42 y 43 (Recuperado el 14 de septiembre de 2023 en: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/1386945.pdf>)

Energía y Minería - TASTEM del OSINERGMIN declara la nulidad de una resolución por haber operado la caducidad del PAS, debido a que no se habría justificado adecuadamente las razones para ampliar el plazo de caducidad, vulnerando de ese modo los principios de legalidad y al debido procedimiento por no obtener una decisión motivada.⁵⁴

En otro caso, el TC en el fundamento 17 de la sentencia recaída en el EXP. N.º 00962-2021-PA/TC, declaró fundado una demanda de amparo y en consecuencia nula la resolución emitida por el Tribunal de Contrataciones del Estado, por haber expedido la misma pese a que habría operado la caducidad del PAS, señalando explícitamente lo siguiente⁵⁵:

17. No obstante, el TCE recién emitió la Resolución 0642-2018-TCE-S4 el 5 de abril de 2018, es decir cuando ya había operado la caducidad; de allí que el plazo de prescripción tampoco se ha suspendido o interrumpido. En consecuencia, la presente demanda debe ser estimada, por vulnerarse el derecho a la debida motivación, en su manifestación del derecho al plazo legal.

En otro caso, la resolución N.º 0019-TSC-2020/OSIPTTEL de fecha 5 de octubre de 2020, en su fundamento N.º 34 señala lo siguiente⁵⁶:

En el contexto expuesto, la caducidad es una figura que pretende resguardar el interés de los administrados a tener seguridad jurídica respecto de la extensión del trámite en un procedimiento administrativo sancionador dentro de un plazo razonable, de modo que no se justifica su extensión indeterminada a fin de resguardar el derecho al debido proceso, y que no esté sujeta a la simple voluntad de la Administración pública.

⁵⁴ Resolución N.º 143-2022-OS/TASTEM-S1 de fecha 6 de julio de 2022 (Recuperado el 3 de agosto de 2023 en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4893517/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%BA%20143-2022-OS-TASTEM-S1.pdf?v=1690162371>)

⁵⁵ Sentencia recaída en el EXP. N.º 00962-2021-PA/TC de fecha 2 de febrero de 2023 (Recuperado el 14 de septiembre de 2023 en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00962-2021-AA.pdf>)

⁵⁶ Resolución N.º 0019-TSC-2020/OSIPTTEL de fecha 5 de octubre de 2020 (Recuperado el 1 de octubre de 2023 en: <https://www.osiptel.gob.pe/media/jjtf3fvq/res019-2020-tsc-exp-001-2018.pdf>)

Capítulo 3.- Análisis de tres pronunciamientos emitidos por el tribunal de SUSALUD, INDECOPI, y la sala especializada en lo contencioso administrativo del poder judicial respecto a la exclusión de la aplicación de la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores promovidos o impulsados por usuarios o consumidores presuntamente afectados

3.1. Primer caso: Los argumentos expuestos en el precedente administrativo de observancia obligatoria emitido por el Tribunal de SUSALUD en sesión de sala plena N° 014-2018 de fecha 23 de noviembre de 2018.

El presente caso se refiere al precedente administrativo de observancia obligatoria emitido por el Tribunal de SUSALUD en sesión de sala plena N° 014-2018 de fecha 23 de noviembre de 2018.

En dicho precedente, el Tribunal de SUSALUD sienta de forma vinculante en materia de protección a los usuarios en salud en sede administrativa, el criterio de que la caducidad del PAS prevista en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), procede únicamente para aquellos PAS que son iniciados de oficio, a los que denomina con el término de “PAS Puros”; y asimismo se señala que la caducidad no sería aplicable a los procedimientos trilaterales sancionadores (en adelante, PT) que son tramitados ante SUSALUD, cuyas características serían especiales. De igual modo, se precisa en dicho precedente que, en caso un procedimiento trilateral sancionador sea iniciado, y posteriormente, se le reconduzca como un PAS de oficio, sólo a este último se le aplicarían las reglas de la caducidad.

De acuerdo con el Tribunal de SUSALUD, los criterios señalados en el párrafo precedente se sustentarán en los siguientes argumentos:

- 1) La definición de caducidad prevista en el numeral 1 del artículo 237-A de la LPAG procede únicamente en aquellos PAS iniciados de oficio, sin comprender a los PT en general (incluyendo a aquellos con connotaciones sancionadoras como los tramitados ante SUSALUD). (Cfr. Numeral 1 del análisis del Precedente)
- 2) Lo señalado en el Acuerdo 012-2016 de fecha 9 de agosto de 2016 emitido por el Tribunal de SUSALUD en sesión de sala plena N° 015-2016, en el que se

acuerda que únicamente cabe iniciar un procedimiento trilateral sancionador en el caso establecido por el inciso b) del Art. 9 del Reglamento de Infracciones y Sanciones de SUSALUD (en adelante, RIS), esto es, cuando una queja presentada ante SUSALUD por un usuario o tercero legitimado afectado motiva un informe técnico de la Intendencia de Protección de Derechos en Salud - IPROT, que contiene la configuración de infracciones a las normas de protección de los usuarios en su relación de consumo en materia de salud; y, que, en los demás casos referidos a la supervisión, vigilancia o denuncia respecto a una IAFAS, IPRESS y UGIPRESS, cuyo encauzamiento genera una intervención de oficio por parte de SUSALUD, conforme a lo establecido en el Decreto Supremo N° 034-2015-SA, se podrá iniciar un PAS, en caso de advertirse la comisión de infracciones a las normas de salud, sin intervención del usuario afectado, quien no sería parte del procedimiento. En consecuencia, solo cabe iniciar un procedimiento trilateral sancionador cuando lo sustenta el informe de una queja tuitiva, siendo que en los demás casos, se podría generar el inicio de un PAS propiamente dicho, sin la intervención del usuario afectado. (Cfr. Numerales 4 y 5 del análisis del Precedente)

- 3) Los procedimientos trilaterales sancionadores contemplados en el RIS de SUSALUD son PT con características sancionadoras que son impulsados en atención a la queja presentada por un usuario, quien busca la satisfacción de un interés concreto y particular, lo cual no sucede en los PAS puros iniciados de oficio. (Cfr. Numeral 7 del análisis del Precedente)
- 4) Según lo dispuesto en el numeral 105.1 del Art. 105 de la LPAG, el denunciante no es parte del PAS ni interactúa para nada en éste, en cambio en el procedimiento trilateral sancionador de SUSALUD, el quejoso (usuario o consumidor) sí interviene, presenta apelación, alegatos, etc., con lo cual se sustenta el carácter trilateral del procedimiento. (Cfr. Numeral 8 del análisis del Precedente)
- 5) El usuario o consumidor al presentar su queja pretende una medida correctiva, por ende, la diferencia del procedimiento trilateral respecto del PAS está en el interés, toda vez que la actividad del primero es producto de una queja, motivada por un interés particular o privado. Si bien la LPAG establece la caducidad para los PAS, los cuales poseen un interés público o común y persiguen una sanción

por el incumplimiento normativo, sin embargo, en SUSALUD el procedimiento trilateral sancionador es uno especial, porque interviene el tercero (usuario) buscando tutela administrativa motivada por un interés particular, por lo que su inicio ya no es de oficio, pues incluso aquél tiene la atribución de impugnar en caso de denegación del trámite de su queja; lo que no sucede en un PAS puro. (Cfr. Numeral 9 del análisis del Precedente)

- 6) Cuando estamos ante un procedimiento que posee características del procedimiento trilateral y del PAS, es necesario conciliar la naturaleza sancionadora con la finalidad que persigue un tercero que se convierte en parte de un procedimiento sancionador, porque el quejoso es un administrado que tiene un interés particular o privado en el procedimiento, diferente al interés público o común, y tiene derecho a la tutela administrativa en materia de salud. (Cfr. Numeral 10 del análisis del Precedente)
- 7) Que en los procedimientos administrativos sancionadores iniciados de oficio (PAS puros), el mecanismo de defensa que tiene el administrado ante el transcurso del tiempo sin que la autoridad administrativa resuelva su caso, es la caducidad del procedimiento; en cambio, en el procedimiento trilateral (PT), el mecanismo de defensa que tiene todo administrado es el silencio administrativo, el cual resulta aplicable a estos procedimientos.

Por la figura del silencio administrativo, que no es ficto sino una ficción jurídica y que fue creada como un instrumento de protección de los administrados ante una administración que incumple los plazos legales para resolver una petición o recurso administrativo, el recurrente puede dar por desestimada tácitamente su pretensión por el mero transcurso del tiempo que genera el vencimiento del plazo, quedando abierta la posibilidad de hacer valer su petitorio en la vía jurisdiccional y no tener que esperar indefinidamente a que la autoridad administrativa cumpla sus funciones y resuelva su caso. (Cfr. Numeral 11 del análisis del Precedente)

- 8) La aplicación de la caducidad del procedimiento únicamente debe restringirse a los procedimientos sancionadores propiamente dichos, en los que no existe la intervención de un usuario afectado, como sucede en el caso de la supervisión o vigilancia o intervención de oficio a una IAFAS, IPRESS o UGIPRESS; pues

los procedimientos trilaterales sancionadores son iniciados a petición de parte por una queja interpuesta ante la Intendencia de Protección de Derechos en Salud–IPROT. (Cfr. Numeral 13 del análisis del Precedente)

- 9) Por consiguiente, en atención a los fundamentos antes expuestos y considerando el supuesto negado que el procedimiento sancionador y el trilateral especial de SUSALUD tienen las mismas características, lo cual origina que a ambos deba aplicarse la caducidad del procedimiento, entonces, con ese criterio ¿el tercero, usuario o consumidor, con interés legítimo, qué protección de sus derechos en salud tendrá?

Resulta necesario aprobar un precedente administrativo de observancia obligatoria sobre el asunto, con el cual queden protegidos el paciente, su familia y el usuario o consumidor, en cuanto a sus derechos en salud; y cuya aplicación sea cumplida no sólo por SAREFIS sino por todos los agentes involucrados. La caducidad está precisada para favorecer a un supuesto infractor en un PAS en donde no hay una tercera parte, porque si ésta existiera la caducidad conllevaría a perjudicar a este tercero con interés, quien fue el que inició el procedimiento porque detectó la infracción. (Cfr. Numerales 14 y 15 del análisis del Precedente)

3.2. Segundo caso: Los argumentos expuestos en la Resolución N° 0099-2019/SPC-INDECOPI de fecha 14 de enero de 2019.

En este segundo caso, la Sala Especializada en Protección al Consumidor del INDECOPI (en adelante, la Sala del INDECOPI) emite la Resolución N° 0099-2019/SPC-INDECOPI de fecha 14 de enero de 2019 en la cual se establece el criterio de que la caducidad no se aplica en los procedimientos por iniciativa de un consumidor, por las siguientes razones:

- 1) La caducidad en los procedimientos de oficio (por iniciativa de la autoridad) garantiza al proveedor denunciado contar con una decisión sobre su responsabilidad dentro de un plazo específico y a la vez promueve la proactividad y eficiencia de la Administración Pública en la persecución de una infracción, siendo distinto el caso de los procedimientos iniciados a solicitud de parte, pues es un procedimiento de naturaleza especial, ya que el consumidor tiene la expectativa de la tutela por parte de la administración. (Cfr. Fundamento 68 del Análisis de la Resolución)

- 2) Cuando se trata de un procedimiento por iniciativa de parte, en este caso, un consumidor, la Sala considera que no se podría aplicar la caducidad del procedimiento, pues se estaría castigando a un consumidor interesado - que ha acudido a la autoridad administrativa para la tutela de un derecho - por una circunstancia que no le es atribuible (la falta de actuación oportuna de la autoridad). (Cfr. Fundamento 69 del Análisis de la Resolución)
- 3) El Principio pro consumidor establece lo siguiente: *“Principio Pro Consumidor. En cualquier campo de su actuación, el Estado ejerce una acción tuitiva a favor de los consumidores. En proyección de este principio en caso de duda insalvable en el sentido de las normas o cuando exista duda en los alcances de los contratos por adhesión y los celebrados en base a cláusulas generales de contratación, debe interpretarse en sentido más favorable al consumidor.”* (Cfr. Fundamento 70 del Análisis de la Resolución)
- 4) Las disposiciones sobre caducidad, contenidas en el artículo 257° del TUO de la LPAG, deben ser entendidas, como aplicables únicamente a aquellos procedimientos de oficio por iniciativa de la autoridad, pues en estos procedimientos: (i) no existe una pretensión particular de un consumidor que se vea perjudicado por la falta de diligencia de la autoridad; y, (ii) constituye un mecanismo que opera en garantía del administrado (proveedor) quien tiene la expectativa de que exista un límite temporal para que su situación jurídica se vea resuelta. (Cfr. Fundamento 71 del Análisis de la Resolución)
- 5) Lo señalado se sustenta en la especial naturaleza de los procedimientos en materia de protección al consumidor y el derecho constitucional de los consumidores de ver tutelados sus derechos en el marco de las relaciones de consumo. (Cfr. Fundamento 72 del Análisis de la Resolución)

3.3. Tercer caso: Los argumentos expuestos en la Sentencia recaída en el Expediente N° 9926-2019 emitida por la Quinta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en temas de mercado de fecha 5 de septiembre de 2023.

Finalmente, el tercer caso objeto de análisis se encuentra referido a la Sentencia recaída en el por la Expediente N° 9926-2019 emitida por la Quinta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en temas de mercado (en adelante, la Sala de

lo Contencioso Administrativo) de fecha 5 de septiembre de 2023, en el cual se establecen los siguientes argumentos para inaplicar la caducidad en materia de protección al consumidor:

1) Los procedimientos administrativos de protección al consumidor son procedimientos trilaterales sancionadores, pues en ellos existen dos relaciones jurídicas procedimentales: una bilateral, de carácter sancionador, donde prima el interés público; y la otra trilateral, donde se discuten intereses privados. El hecho de que en dichos procedimientos los denunciantes puedan solicitar se impongan medidas correctivas reparadoras, de naturaleza eminentemente privada, resulta el carácter trilateral de dichos procedimientos; por lo que, la tarea de la autoridad es aplicar de manera armónica y coherente los principios e instituciones del procedimiento sancionador con las instituciones propias del procedimiento trilateral. (Cfr. sexto fundamento del Análisis de la sentencia)

2) En efecto, si bien en los procedimientos administrativos en materia de protección al consumidor, iniciados por denuncia de parte, se encuentra presente el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración con el propósito de cautelar el interés público involucrada en la defensa de los consumidores, también en ellos se discuten derechos subjetivos e intereses legítimos de índole particular, por lo que debe reconocérseles además su naturaleza trilateral.

Bajo esta premisa, en concordancia con la doctrina, tenemos que la naturaleza del procedimiento de protección al consumidor es mixta (sancionadora y trilateral). Por consiguiente, la aplicación de la Ley 27444 debe ser de manera supletoria sin trasgredir ni alterar su naturaleza tuitiva. (Cfr. sexto fundamento del Análisis de la sentencia)

3) Se puede concluir dos cosas, por un lado, que en un procedimiento sancionador iniciado de oficio la caducidad encuentra sustento en que la misma resulta ser una garantía para el administrado que se encuentra sometido a investigación por parte de la autoridad administrativa por la presumible comisión de una conducta infractora; y que el ejercicio de la potestad sancionadora sea eficaz en estricto cumplimiento de los requisitos, plazos y formas establecidas por ley. Mientras que, por el otro lado, cuando un procedimiento sancionador se ha iniciado de parte con la denuncia del administrado - consumidor afectado, el plazo de caducidad regulado en el artículo 257 del Texto Único Ordenado de la Ley

N°27444, aprobado por Decreto Supremo N°006-2017-JUS (ahora artículo 259) no operaría por encontrarse en discusión intereses privados. (Cfr. séptimo fundamento del Análisis de la sentencia)

- 4) En materia de protección al consumidor tenemos el artículo 107° del Código de Protección y Defensa del Consumidor. De tal norma se advierte que un procedimiento sancionador tramitado ante el INDECOPI puede instaurarse a iniciativa de la administración, esto es, de oficio, o a instancia de parte, entendiéndose esta como una denuncia presentada por un consumidor afectado, coligiéndose de ello que el inicio de dicho procedimiento no se limita como prerrogativa exclusiva de la administración. (Cfr. octavo fundamento del Análisis de la sentencia)
- 5) Que el procedimiento administrativo sancionador fue instaurado de parte, en donde estas postularon sus pretensiones, esperando acorde a la naturaleza del procedimiento de protección al consumidor, que la autoridad administrativa emita pronunciamiento sobre el fondo de la controversia; por tanto, acorde a la naturaleza tuitiva del procedimiento sancionador en materia de protección al consumidor, en un procedimiento trilateral, donde es el consumidor quien al formular su denuncia dentro del plazo (plazo prescriptorio establecido en el artículo 121 del Código de Protección y Defensa del Consumidor), vería afectadas sus expectativas de lograr un pronunciamiento de fondo, si por razones atribuibles a la entidad administrativa, se aplicase el plazo de caducidad regulada en la Ley 27444. (Cfr. octavo fundamento del Análisis de la sentencia)
- 6) Lo antes mencionado, tiene asidero en que, en el procedimiento de protección al consumidor, existe un interés privado, que corresponde al consumidor perjudicado por hecho imputable al proveedor, quien acciona para ver resarcido el daño producido y, el interés público que corresponde a la Administración, de investigar y sancionar las conductas infractoras, que mana del mandato contenido en el artículo 65 de la Constitución.

De manera que, si se aplicara el plazo de caducidad en los términos señalados por la demandante, se perjudicaría al consumidor por la inacción o falta de diligencia de la administración para dar inicio al procedimiento sancionador, es

decir, se le trasladaría la responsabilidad de hechos de terceros que son ajenos a este.

La demora de la administración en fiscalizar y sancionar no debe ser indefinida, su propia falta haría que se pierda la acción en beneficio del administrado, este sería el caso de un procedimiento iniciado de oficio, Sin embargo, esta no es la situación en un procedimiento trilateral, esto es, conflicto entre consumidor y proveedor presentado ante la autoridad administrativa para que lo resuelva. (Cfr. octavo fundamento del Análisis de la sentencia)

- 7) De modo que, la aplicación de la Ley 27444 a los procedimientos de protección al consumidor es supletoria, esto es, cuando habiendo un vacío, su aplicación no sea incompatible y no desnaturalice las normas de protección al consumidor; en el presente caso pretender trasladar responsabilidad ajena al consumidor es incompatible y desnaturaliza el carácter tuitivo de los procedimientos en materia de consumidor. En ese sentido, no se ampara ni defiende a los consumidores, si la falta o inactividad de la administración sirve para dejar sin acción a los consumidores en beneficio de los proveedores. (Cfr. octavo fundamento del Análisis de la sentencia)

3.4. Análisis de los argumentos expuestos por el Tribunal de SUSALUD, la Sala del INDECOPI, y la Sala de lo Contencioso Administrativo, respecto a la exclusión de la aplicación de la caducidad en los PAS aplicados en materia de protección al consumidor y en servicios de salud que son promovidos o impulsados en virtud de una denuncia presentada por usuarios o consumidores presuntamente afectados.

Los argumentos expuestos por el Tribunal de SUSALUD, la Sala del INDECOPI, y por la Sala de lo Contencioso Administrativo, tienen muchos puntos en común para justificar la inaplicación de la caducidad en los PAS iniciados o promovidos por una denuncia presentada por un usuario o consumidor presuntamente afectado.

En ese sentido podríamos sintetizar dichos argumentos en los siguientes:

- 1) Que a partir de la definición de la caducidad prevista en la LPAG se debe entender que ésta procede únicamente en los PAS iniciados de oficio, sin comprender a los PT en general incluyendo a aquellos con connotaciones sancionadoras.

- 2) Únicamente cabe iniciar un procedimiento “trilateral” sancionador cuando una queja o denuncia es presentada por un usuario o consumidor legitimado afectado, siendo que en los demás casos se podría generar el inicio de un PAS propiamente dicho sin intervención del usuario afectado.
- 3) Los procedimientos “trilaterales” sancionadores son PT con características sancionadoras impulsados en virtud de una queja o denuncia presentada por un usuario o consumidor, quien busca la satisfacción de un interés concreto y particular, lo cual no sucede en los PAS puros iniciados de oficio. Por ello, únicamente cabe iniciar un procedimiento trilateral sancionador cuando una queja o denuncia es presentada por un usuario o consumidor legitimado afectado, siendo que en los demás casos se podría generar el inicio de un PAS propiamente dicho sin intervención del usuario afectado.
- 4) Cuando estamos ante un procedimiento que posee características del procedimiento trilateral y del PAS, es necesario conciliar la naturaleza sancionadora con la finalidad que persigue un tercero que se convierte en parte de un procedimiento sancionador, porque el quejoso es un administrado que tiene un interés particular o privado en el procedimiento, diferente al interés público o común, y tiene derecho a la tutela administrativa.
- 5) En los procedimientos administrativos sancionadores iniciados de oficio (PAS puros), el mecanismo de defensa que tiene el administrado ante el transcurso del tiempo sin que la autoridad administrativa resuelva su caso, es la caducidad del procedimiento; en cambio, en el procedimiento trilateral (PT), el mecanismo de defensa que tiene todo administrado es el silencio administrativo, el cual resulta aplicable a estos procedimientos. La aplicación de la caducidad del procedimiento únicamente debe restringirse a los procedimientos sancionadores propiamente dichos, en los que no existe la intervención de un usuario afectado, como sucede en el caso de la supervisión o vigilancia o intervención de oficio; pues los procedimientos trilaterales sancionadores son iniciados a petición de parte.
- 6) En el supuesto negado que el procedimiento sancionador y el trilateral tienen las mismas características, lo cual origina que a ambos deba aplicarse la caducidad del procedimiento, entonces, con ese criterio ¿el tercero, usuario o consumidor,

con interés legítimo, qué protección de sus derechos en salud tendrá? La caducidad está precisada para favorecer a un supuesto infractor en un PAS en donde no hay una tercera parte, porque si ésta existiera la caducidad conllevaría a perjudicar a este tercero con interés, quien fue el que inició el procedimiento porque detectó la infracción. De manera que, si se aplicara el plazo de caducidad, se perjudicaría al consumidor por la inacción o falta de diligencia de la administración para dar inicio al procedimiento sancionador, es decir, se le trasladaría la responsabilidad de hechos de terceros que son ajenos a este.

- 7) El principio pro consumidor, la especial naturaleza de los procedimientos en materia de protección al consumidor y el derecho constitucional de los consumidores de ver tutelados sus derechos en el marco de las relaciones de consumo.
- 8) En materia de protección al consumidor tenemos el artículo 107° del Código de Protección y Defensa del Consumidor. De tal norma se advierte que un procedimiento sancionador tramitado ante el INDECOPI puede instaurarse a iniciativa de la administración, esto es, de oficio, o a instancia de parte, entendiéndose esta como una denuncia presentada por un consumidor afectado, coligiéndose de ello que el inicio de dicho procedimiento no se limita como prerrogativa exclusiva de la administración.
- 9) La aplicación de la Ley 27444 a los procedimientos de protección al consumidor es supletoria, esto es, cuando habiendo un vacío, su aplicación no sea incompatible y no desnaturalice las normas de protección al consumidor; en el presente caso pretender trasladar responsabilidad ajena al consumidor es incompatible y desnaturaliza el carácter tuitivo de los procedimientos en materia de consumidor. En ese sentido, no se ampara ni defiende a los consumidores, si la falta o inactividad de la administración sirve para dejar sin acción a los consumidores en beneficio de los proveedores.

Por lo tanto, a continuación, procederemos con el análisis jurídico a la luz de lo previsto en el ordenamiento jurídico, doctrina nacional y comparada, y jurisprudencia constitucional relevante.

3.4.1. Respecto a la afirmación de que la caducidad prevista en la LPAG supuestamente debe entenderse procedente únicamente en los PAS iniciados de oficio, sin comprender a los PT en general incluyendo a aquellos con connotaciones sancionadoras.

Al respecto, debemos señalar que resulta evidente que la figura de la caducidad en el marco de nuestro ordenamiento jurídico resulta aplicable exclusivamente a los PAS, entendiendo por tales a aquellos procedimientos administrativos en los que se ejerce de oficio una potestad sancionadora por parte de una Administración Pública a quien la Ley le confiere dicha potestad (numeral 1 del Art. 255° del TUO de la LPAG)⁵⁷.

Es por ello que, la cuestión relevante yace en definir en primer lugar si en los PAS promovidos o impulsados por un denunciante afectado por supuestas infracciones en materia de protección al consumidor tienen o no la naturaleza de procedimiento trilateral, y en segundo lugar, si la caducidad resulta o no aplicable en este tipo de procedimientos.

Respecto a la primera cuestión a tratar, podemos verificar que existen dos posturas doctrinales: 1) una primera postura que sostiene que dichos procedimientos tienen naturaleza mixta, es decir que serían PT con características sancionadoras; y 2) una segunda postura que sostiene que dichos procedimientos tienen naturaleza plenamente de un PAS y no de uno trilateral.

En ese sentido, el autor Gómez Apac postula la primera de las posturas antes mencionadas, señalando que en este tipo de casos existe una vinculación dinámica y simbiótica de dos relaciones jurídicas procedimentales: una relación jurídica sancionadora de carácter bilateral existente entre la administración y el presunto infractor, y otra de relación jurídica trilateral en la que la autoridad debe actuar con neutralidad frente a dos partes del conflicto (denunciante y presunto infractor), señalando además que en este tipo de procedimientos es tarea de la autoridad aplicar de manera armónica y coherente los principios e instituciones del PAS y las del procedimiento trilateral⁵⁸.

La doctrina señalada en el párrafo precedente es la que comparten el Tribunal de SUSALUD, la Sala del INDECOPI, y la Sala de lo Contencioso Administrativo, toda vez que

⁵⁷ "Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador

1. **El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos.**
(...)” (El énfasis es nuestro).

⁵⁸ Gomez Apac, H. (2011). El Procedimiento Trilateral: ¿Cuasijurisdiccional?. Revista De Derecho Administrativo, (10), p. 30 (Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13674>)

afirman que en aquellos casos en los que un consumidor o usuario presenta una denuncia o queja contra un administrado por presuntas infracciones en materia de protección al consumidor se genera un procedimiento de naturaleza trilateral aunque con características sancionadoras, haciendo hincapié en que en dichos procedimientos el denunciante estaría legitimado para intervenir en el desarrollo de éste (presentando apelación, alegatos, etc.) buscando tutela administrativa motivada por un interés particular, lo cual no sucedería en los PAS puros.

Asimismo, y valiéndose de la doctrina expuesta por Gómez Apac, se afirma que en dichos procedimientos existirían dos relaciones jurídicas procedimentales: una bilateral, de carácter sancionador, donde prima el interés público; y otra trilateral, donde se discuten intereses privados, concluyendo que no resultaría apropiado aplicar la caducidad en este tipo de procedimientos, ya que ello no resultaría compatible con el carácter tuitivo de los procedimientos en materia de protección al consumidor, por cuanto que perjudicaría al consumidor si a causa de la falta o inactividad de la administración se deja sin acción a los consumidores en beneficio de los proveedores.

Por otro lado, existe cierta corriente doctrinal nacional y comparada⁵⁹ que sostiene que dichos procedimientos no serían trilaterales, sino más bien de naturaleza netamente sancionadora.

Es por ello que el problema jurídico respecto a la naturaleza de los PAS en materia de protección al consumidor, puede resolverse partiendo de un adecuado entendimiento de la naturaleza del *ius puniendi* ejercido por la administración pública.

Es así que, tal y como hemos visto a lo largo del presente trabajo, la potestad sancionadora viene a constituir una potestad de carácter público, ya que la cuestión de imponer

⁵⁹ Sánchez Pavis, L., & Valverde Encarnación, G. (2019). La caducidad del procedimiento administrativo sancionador en el TUO LPAG. Estudio introductorio para su caracterización en el ordenamiento peruano. *Revista De Derecho Administrativo*, (17), p. 87. Recuperado el 24 de septiembre en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22166>); Supo Calderón, D. y Del Rosario Gamero, A. X. (2020). Apuntes respecto al carácter de norma común de la Ley del Procedimiento Administrativo General en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor, en *Forseti*, Revista de Derecho. Volumen 8, N° 11, Lima, p. 135 (Recuperado el 25 de septiembre de: <https://revistas.up.edu.pe/index.php/forseti/article/download/1253/1411?inline=1>); Rivera Vásquez, J. (2021). Informe sobre expediente de relevancia Jurídica N°160 - 2018: Procedimiento Administrativo Sancionador iniciado por SUSALUD en contra de Rímac Seguros y Reaseguros, Tesis, Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 30. (Recuperado el 23 de septiembre de 2023 en: <http://hdl.handle.net/20.500.12404/19175>); Bustamante, J. (2009). Análisis del título preliminar. En Maraví, M. (Comp.), *Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Libro homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde (pp. 1-27). Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, p. 455.

una medida de carácter punitivo o aflictivo a un sujeto de derecho viene a ser una cuestión de orden público, y como tal, sólo puede ser atribuida su competencia por Ley.

En ese sentido, nuestro ordenamiento jurídico presupone y regula expresamente el ejercicio legítimo de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública, siendo ésta la única con competencia para iniciar el PAS, prueba de ello es que se señala en el inciso 1 del Art. 255° del TUO de la LPAG que el PAS se inicia SIEMPRE de oficio, no dejando espacio para interpretar la posibilidad de que un PAS se pueda entenderse iniciado por parte de un particular.

Asimismo, lo señalado en el inciso 2 del Art. 255° del TUO de la LPAG reafirma lo antes señalado, por cuanto que exige una “iniciación formal” del procedimiento, la misma que debe ser plasmada en un acto administrativo de carácter declarativo que decida el inicio del PAS, tal y como se desprende del inciso 3 del Art. 255° del TUO de la LPAG, la misma que debe ser puesta en conocimiento a la autoridad instructora a fin de que pueda proceder con la notificación de imputación de cargos.

Es por lo antes expuesto que la sola interposición de la denuncia por parte de un particular no puede tener como consecuencia jurídica el inicio de un PAS, por estar expresamente proscrito por Ley, incluso en aquellos PAS que versen sobre presuntas infracciones a derechos del consumidor, más aun considerando que de acuerdo con el Art. 106° del Código de Protección al Consumidor se señala expresamente que los PAS se inician de oficio.

Por su parte, si bien el Art. 11° del Reglamento de Infracciones y Sanciones de SUSALUD aprobado por D.S. N° 031-2014-SA cuando regula el procedimiento trilateral sancionador no es claro en señalar si dicho procedimiento se inicia de oficio o a pedido de parte, creemos que incluso en estos casos se cumple la regla de que dichos procedimientos se inician de oficio si consideramos lo señalado en el literal b. del Art. 9° y 10° de dicho reglamento:

Art. 9° Inicio del PAS

El inicio del procedimiento administrativo sancionador sólo podrá sustentarse en:

(...)

b. Queja interpuesta ante SUSALUD: Como resultado de la interposición de la queja presentada por un usuario o tercero legitimado, la IPROT remitirá a la IFIS el informe técnico de queja, para que ésta evalúe el inicio del PAS

(...)

Tal y como se advierte de dicho artículo, la mera interposición de la queja no inicia automáticamente el PAS sino que previo a ello se requiere de una evaluación previa, y emisión de una resolución formal de inicio del PAS (Art. 10° del RIS).

Luego de haber aclarado la naturaleza jurídica de la potestad sancionadora a cargo de la administración pública, corresponde definir si los PAS en materia de protección al consumidor tienen o no naturaleza jurídica de los PT.

En ese sentido, tal y como señala la doctrina⁶⁰, los PT habrían sido introducidos en nuestro ordenamiento no con la finalidad de imponer una sanción, sino más bien la finalidad de solucionar una controversia intersubjetiva, ya sea entre particulares, entre un particular y una administración pública, o entre entidades públicas, en la que la Administración Pública debe asumir una actitud de rigurosa imparcialidad o neutralidad, es por ello que se les concibe como procedimientos de carácter cuasi-jurisdiccional, esto es, semejantes a los realizados por órganos jurisdiccionales.

Un ejemplo de procedimiento trilateral puede ser cuando OSIPTEL resuelve una controversia entre empresas operadoras de telecomunicaciones en materia de acceso y/o uso compartido de infraestructura.⁶¹ Otro ejemplo puede ser, el procedimiento de reconocimiento de créditos seguido ante el INDECOPI (ante comisiones de procedimientos concursales), donde puede haber un conflicto entre un solicitante que busca que se le reconozca un crédito (acreedor) y la empresa declarada en concurso (deudor).⁶²

⁶⁰ Morón Urbina, J. C. (2019). Comentarios Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General, Gaceta Jurídica, 14va edición, Tomo II, Lima, p. 275; De acuerdo con Gomez Apac, lo que define al procedimiento trilateral no es que en él hay tres partes involucradas, lo que es secundario, sino la independencia e imparcialidad de la autoridad que resuelve el conflicto y la naturaleza del conflicto suscitado entre dos administrados. Gomez Apac, H. (2011). El Procedimiento Trilateral: ¿Cuasijurisdiccional?. Revista De Derecho Administrativo, (10), p. 16 (Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13674>).

⁶¹ Ejemplo al que hace referencia Marañon Calderón, quien coincide con la tesis de que el procedimiento trilateral y el procedimiento sancionador tienen regímenes diferenciados en el ordenamiento jurídico peruano. Marañon Calderón, A. R. (2022), Informe sobre Expediente de relevancia jurídica N° 042-2010/CCD-INDECOPI (Panini S.p.A. y Panini España S.A. vs. Corporación Gráfica Navarrete S.A. - Álbum "Mundial Sudáfrica 2010"), tesis para optar el título de abogado, Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 18. (recuperado el 1 de octubre de 2023 en <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/24968>)

⁶² Gomez Apac, H. (2009). Redescubriendo al Procedimiento Trilateral. En Maraví, M. (Comp.), Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General. Libro homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde (p. 375). Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

El no tener claro la finalidad de este tipo de PT, según el profesor MORÓN URBINA, conlleva a un uso errado del mismo:

Este aspecto, que no ha sido advertido lo suficiente, hace que se incurra en algunos yerros de concepción. El más común es el de emplear estos procedimientos cuando la materia específica finalísticamente amerita un accionar más comprometido de la Autoridad, más oficioso, menos pasivo y casuístico. Ello se aprecia cuando se utiliza el procedimiento trilateral cuando el tema justifica una estrategia más tuitiva y activa de la autoridad, que puede ser atendida perfectamente con un procedimiento sancionador típico, en que basta la denuncia o planteamiento del administrado para que la autoridad asuma de oficio el caso y lo resuelva. Cuando se emplean procedimientos trilaterales en temas de mayor relevancia pública parece pretenderse trasladar al administrado promover y cargar con impulsar el procedimiento, aligerar las responsabilidades de oficialidad a los funcionarios a cargo de estos procedimientos y, finalmente, percibir tasas por estos procedimientos cuando debían activarse de oficio. Ésta desatención se profundiza cuando se mezclan categorías para crear artificialmente un procedimiento trilateral sancionador, alternando sus naturalezas.⁶³ (El énfasis es nuestro)

Conviene señalar en este punto que en la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1205 se señala que el uso del término “procedimiento trilateral sancionador” puede generar confusión, ya que el TUO de la LPAG distingue claramente a los PT de los PAS, estableciendo reglas de tramitación propias para cada uno de estos procedimientos.⁶⁴

Tomando en consideración lo antes señalado, somos de la postura que señala que los procedimientos administrativos iniciados de oficio en virtud de una denuncia por supuestas afectaciones producto de una o más infracciones en materia de protección al consumidor tienen la naturaleza de un PAS y no de PT.

⁶³ Morón Urbina, J. C. (2019). Comentarios Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General, Gaceta Jurídica, 14va edición, Tomo II, Lima, p. 275.

⁶⁴ Pese a que dicha exposición de motivos versa sobre materia de represión de conductas anticompetitivas, resulta ilustrativo para demostrar la intención del legislador en no confundir o mezclar la naturaleza del PAS con la del procedimiento trilateral. Cfr. Exposición de motivos del Decreto Legislativo 1205, que modifica la ley de Represión de Conductas Anticompetitivas. (Recuperado el 1 de octubre de 2023 en [chrome-extension://efaidnbmnribpcajpcglclefindmkaj/https://hiperderecho.org/wp-content/uploads/2015/09/EXP_MOTIVOS_DLEG_1205.pdf](https://hiperderecho.org/wp-content/uploads/2015/09/EXP_MOTIVOS_DLEG_1205.pdf))

En ese sentido, las razones que sustentan la postura señalada en el párrafo precedente serían las siguientes:

- 1) Las denuncias efectuadas por presuntas infracciones a normas sobre protección al consumidor exigen de la autoridad no un rol meramente neutral o imparcial, en el que se le deje al ciudadano que lo promueve el deber de promoverlo como sucede en los procedimientos de naturaleza trilateral, sino que por el contrario, se le otorga a la Administración Pública la potestad sancionadora a fin de velar por el cumplimiento de los derechos de los consumidores siendo éste un deber constitucionalmente reconocido (Art. 65° de la Constitución Política del Perú), lo cual exige que ésta adopte un rol mucho más activo y tuitivo, donde prime la oficialidad en el desarrollo del procedimiento.
- 2) El PAS en materia de protección al consumidor no tiene como sustento para su inicio el mero conflicto entre particulares o la sola interposición de la denuncia de parte como sucede en los PT (Inciso 229.2 del Art. 229° del TUO de la LPAG), sino que su inicio obedece a la configuración de una supuesta infracción debidamente tipificada en el ordenamiento jurídico, la cual debe ser plasmada en un acto administrativo de carácter declarativo emitida de oficio por la autoridad competente a quien se le ha atribuido por ley la potestad sancionadora, prueba de ello es que luego de decidido el inicio debe proceder la autoridad instructora con la debida notificación de la imputación de cargos.

En ese sentido, el propio SUSALUD ha sostenido en el Acuerdo 012-2016 de fecha 9 de agosto de 2016 lo siguiente:

1. Todo cuestionamiento efectuado por un usuario o tercero administrado sobre materias de salud ante la Intendencia de Protección de Derechos en Salud–IPROT no conlleva necesariamente el inicio de un procedimiento trilateral sancionador.
2. Únicamente cabe iniciar un procedimiento trilateral sancionador en el caso establecido por el inciso b) del artículo 9° del reglamento de infracciones y Sanciones de SUSALUD–RIS, es decir cuando una queja presentada ante SUSALUD por un usuario o tercero legitimado afectado motiva un informe técnico de la intendencia de Protección de Derechos en Salud–IPROT, que contiene la configuración de infracciones a las normas de protección de los

usuarios en su relación de consumo en materia de salud; debiendo cumplir previamente la queja con los requisitos establecidos en el reglamento para la Atención de los reclamos y Quejas de usuarios de las IAFAS, IPRESS y UGIPRESS respectivo. (El énfasis es nuestro)

El rol que ocupa el administrado denunciante en este tipo de casos, vendría a configurarse como un “administrado con interés legítimo”, siendo esta figura admisible de acuerdo con lo previsto en el Art. 62 del TUO de la LPAG, en el que se conciben como administrados a aquellos sujetos que sin haber promovido el inicio de procedimiento administrativo posean derechos o intereses legítimos puedan resultar afectados por la decisión a adoptarse.

En ese sentido, se entiende que el TUO de la LPAG regula hasta tres tipos de intervinientes en un PAS⁶⁵:

- a) el denunciado o imputado: quien viene a ser titular de derechos fundamentales relativos al debido procedimiento y a ejercer su derecho de defensa en el marco de un PAS;
- b) el denunciante simple: que viene a ser el sujeto regulado en el Art. 116° del TUO de la LPAG como aquel administrado que solo se limitaría a poner en conocimiento de la Administración Pública sobre algún hecho que suponga una eventual infracción sin que de dicha denuncia se pueda advertir alegación alguna sobre una afectación a un derecho o interés legítimo de éste; y
- c) el denunciante interesado: que sería aquel denunciante que no se limita a poner en conocimiento a la Administración de una supuesta vulneración al orden jurídico, sino que, por haber sido afectado en sus derechos o intereses legítimos, promueve su inicio.

De igual modo, cabe precisar que no existe norma alguna que restrinja o prohíba expresamente la intervención de este tipo de administrados (denunciantes interesados) en los PAS, por tanto, resulta válido que éstos puedan intervenir en dichos procedimientos.

⁶⁵ De forma coincidente entiende Rivera Vásquez. Rivera Vásquez, J. (2021). Informe sobre expediente de relevancia Jurídica N°160 - 2018: Procedimiento Administrativo Sancionador iniciado por SUSALUD en contra de Rímac Seguros y Reaseguros, Tesis, Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 35 - 36. (Recuperado el 23 de septiembre de 2023 en: <http://hdl.handle.net/20.500.12404/19175>)

3.4.2. El reconocimiento del denunciante interesado como promotor del PAS y con plenas facultades de intervención en su desarrollo, con fundamento en el derecho general de petición administrativa

La explicación de este apartado es crucial en el análisis del problema objeto de estudio, en la medida que de acuerdo con el Tribunal de SUSALUD supuestamente no se podría admitir un denunciante interesado que cuente con facultades de intervención en el marco de un PAS.

Es así que en el precedente administrativo de observancia obligatoria emitido por el Tribunal de SUSALUD en sesión de sala plena N° 014-2018 de fecha 23 de noviembre de 2018 se sostuvo lo siguiente en el numeral 7 de su análisis:

(...) 7. Por tanto, en atención a lo antes expuesto, se tiene que los procedimientos trilaterales sancionadores contemplados en el Reglamento de Infracciones y Sanciones de SUSALUD-RIS, son procedimientos trilaterales con características sancionadoras que son impulsados en atención a la queja presentada por un usuario, quien busca la satisfacción de un interés concreto y particular, lo cual no sucede en los procedimientos administrativos sancionadores -PAS puros iniciados de oficio.

8. Además, según lo dispuesto por el numeral 105.1 del artículo 105 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General -LPAG, el denunciante no es parte del PAS ni interactúa para nada en este, en cambio en el procedimiento trilateral sancionador de SUSALUD, el quejoso (usuario o consumidor) sí interviene, presenta apelación, alegatos, etc., con lo cual se sustenta el carácter trilateral del procedimiento.

(...) (El énfasis es nuestro)

Tal y como se puede observar de lo antes mostrado, para el Tribunal de SUSALUD nuestro ordenamiento jurídico supuestamente no admite la posibilidad de que exista un denunciante que cuente con un interés legítimo en el marco de un PAS, haciendo depender la naturaleza del procedimiento en el mero hecho de que el denunciante tenga o no interés para determinar si es un PAS o si por el contrario vendría a ser un procedimiento trilateral.

Es así que, lo señalado por el Tribunal de SUSALUD parte de una interpretación errada y sobre todo reducida a una interpretación absolutamente legalista de la normativa vigente.

En ese sentido, el hecho que nuestro ordenamiento no exija la necesidad de sustentar la afectación inmediata de un derecho o interés legítimo al momento de realizar una denuncia de parte, o que por el mero hecho de presentar una denuncia no pueda ser considerado sujeto del procedimiento, ello no significa que la ley proscriba la posibilidad de que exista un denunciante que acredite un interés legítimo y que por ello se le reconozcan determinados derechos de participar en el desarrollo del procedimiento.

De esta forma, debemos tomar en consideración lo previsto en el Art. 117 del TUO de la LPAG cuando se regula de forma general el derecho de petición administrativa en la que se dispone lo siguiente:

117.1 Cualquier administrado, individual o colectivamente, puede promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante todas y cualesquiera de las entidades, ejerciendo el derecho de petición reconocido en el artículo 2 inciso 20) de la Constitución Política del Estado.

117.2 El derecho de petición administrativa comprende las facultades de presentar solicitudes en interés particular del administrado, de realizar solicitudes en interés general de la colectividad, de contradecir actos administrativos, las facultades de pedir informaciones, de formular consultas y de presentar solicitudes de gracia.

117.3 Este derecho implica la obligación de dar al interesado una respuesta por escrito dentro del plazo legal.

A su vez, el Art. 62 del TUO de la LPAG respecto al concepto de administrado se señala lo siguiente:

Se consideran administrados respecto de algún procedimiento administrativo concreto:

- 1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*
- 2. Aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento, posean derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por la decisión a adoptarse. (El énfasis es nuestro)*

De esta forma, podemos verificar que nuestro ordenamiento contempla el derecho de petición como un derecho fundamental reconocido a toda persona, y que en virtud de éste lo

faculta a promover el inicio de un procedimiento (incluso cuando dicho inicio se realice de oficio) acreditando un derecho o interés legítimo, pudiendo ser considerado como un verdadero administrado gozando por ello de todos los derechos que le son reconocidos como tal.

En consecuencia, no es cierto que lo manifestado por el Tribunal en el sentido que toda denuncia presentada por un sujeto con interés legítimo debe encauzarse necesariamente y en todos los casos como un procedimiento trilateral.

Es así que, la doctrina reconoce expresamente la posibilidad de que un PAS pueda ser iniciado en mérito de un denunciante interesado, destacando lo señalado por el profesor VIGNOLO, quien sostiene que la disociación entre la calidad de denunciante e interesado debe matizarse para ciertos casos, y citando a su vez lo señalado por CIERCO SEIRA y REBOLLO PUIG, sostiene que:

(...) la denuncia - sin dejar de ser un medio de colaboración desinteresada y de ofrecimiento de datos para la administración pública (según la frase de la jurisprudencia española: <<un acto de excitación>>), que, a priori, no inviste al sujeto específico de la cualidad de interesado - puede, en ciertas ocasiones, - esencialmente, en la presentación de procedimientos sancionadores- asumir la categoría de una actuación que no <<enerve y liquide cualquier rasgo de interés legítimo en la posición del denunciante [...] la denuncia, si bien no atribuye per se la condición de interesado, tampoco constituye, desde luego, un impedimento para la adquisición de la misma>>. Por tanto, como bien señaló Rebollo Puig, nada imposibilita en abstracto que el denunciante de una infracción administrativa pueda ser titular de un interés legítimo.

(...)⁶⁶

En consecuencia, resulta válido reconocer la existencia de una categoría de denunciante “cualificado” o “interesado”, y que en virtud de tal condición resulte exigible reconocerle ciertas facultades de participación o intervención en el curso del PAS (tales como los derechos

⁶⁶ Vignolo Cueva, O. (2011). El acto de incoación y las esferas jurídicas de los sujetos intervinientes en el procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, (67), pp. 270 - 271. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.013>

de acceso a los documentos que obran en el expediente sancionador, a presentar alegatos y medios de prueba, al derecho de poder presentar recursos administrativos, etc.).⁶⁷

De lo antes expuesto se puede colegir que, la existencia de un denunciante con interés legítimo no determina por sí sola la calificación del procedimiento como uno de carácter trilateral, ni excluye su posibilidad como PAS, toda vez que la figura del “denunciante” prevista en nuestro ordenamiento debe ser interpretada de forma sistemática con las normas que regulan el derecho fundamental de petición administrativa y de los tipos de administrado, de lo cual, y con sustento en lo señalado en la doctrina nacional y comparada, se concluye que resulta admisible la posibilidad que un denunciante interesado pueda promover un procedimiento de oficio como sucede en el caso de los PAS, debiendo reconocerle ciertas facultades de participación o intervención en su condición de administrado.

3.4.3. El uso necesario de criterios objetivos para determinar el ámbito de aplicación de la caducidad

Al respecto, de acuerdo con lo manifestado por la doctrina, la cuestión relativa al ámbito de aplicación de la caducidad no puede partir de valoraciones subjetivas que son imposibles de identificar, siendo por ello exigible una caracterización objetiva de dicha institución.

De esta forma, podemos verificar que el Tribunal de SUSALUD, la Sala del INDECOPI y la Sala de lo Contencioso Administrativo parten de valoraciones subjetivas para restringir la aplicación de la caducidad en los PAS en materia de protección al consumidor, toda vez que señalan que si se aplica el plazo de caducidad en este tipo de procedimientos ello favorecería a los supuestos infractores y perjudicaría al consumidor.

Respecto a lo señalado en el párrafo anterior, podemos señalar que basándonos en valoraciones subjetivas al igual como lo hacen las instituciones antes mencionadas, la falta de aplicación de un plazo de caducidad también podría resultar beneficioso para aquellos presuntos infractores que saben que son culpables más aun si el transcurso del tiempo se extiende hasta configurar la prescripción de la infracción.

⁶⁷ A propósito de la categoría de denunciante cualificado o interesado, el profesor Vignolo hace alusión a ella al momento de comentar el régimen previsto en la Ley N° 20542, Ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal. Cfr. Vignolo Cueva, O. (2011). El legislador y el nuevo régimen de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal aprobado por la Ley 20542, Revista Electrónica Ita Ius Esto, año 3, número 6, p. 167.

De igual modo, podría decirse que el establecer un plazo de caducidad si bien podría beneficiar a aquellos presuntos infractores que realmente no habrían cometido infracción alguna, sin embargo, para aquellos que saben que son culpables, no les resultaría del todo conveniente, más aun si la infracción que se les imputa es una muy grave.

Por otro lado, la aplicación de la caducidad en el procedimiento no produce por sí mismo un perjuicio en el consumidor, toda vez que, de acuerdo con el marco jurídico vigente, el PAS podría volver a ser reiniciado siempre que aún no se haya computado el plazo de prescripción. Asimismo, ante la inactividad de la administración, el ordenamiento le confiere al administrado la posibilidad de presentar una queja por defecto de tramitación con el fin de agilizar nuevamente el procedimiento.

Por lo tanto, consideramos, al igual que LÓPEZ RAMÓN⁶⁸, que el uso de criterios o valoraciones subjetivas para aplicar (o inaplicar) la caducidad en este tipo de procedimientos administrativos no resulta conveniente, toda vez que de dichas valoraciones se arriban a conclusiones inciertas o relativas en todo caso, siendo preferible partir de criterios objetivos respecto a dicha institución, esto es, atendiendo a la naturaleza de cada procedimiento administrativo, siendo que en caso éste sea manifestación del ejercicio de potestades sancionadoras se podrá aplicar consecuentemente la figura de la caducidad, quedando excluidos todos aquellos procedimientos que no sean manifestación de dicha potestad.

3.4.4. La inaplicación de la caducidad en los PAS en materia de protección al consumidor y la consecuente vulneración de los principios generales del derecho.

Tal y como hemos señalado anteriormente el plazo de caducidad en nuestro ordenamiento se debe entenderse aplicable a todos los procedimientos sancionadores iniciados de oficio incluyendo dentro de estos a aquellos que son iniciados producto de una denuncia por supuestas infracciones a normas sobre protección al consumidor.

Es por ello que, la inaplicación efectuada por el Tribunal de SUSALUD, la Sala del INDECOPI y la Sala de lo Contencioso Administrativo no es sino que un acto ilegal por cuanto que se estarían basando en apreciaciones subjetivas y a su vez sin contar con sustento legal alguno para ello.

⁶⁸ López Ramón, F. (2014). La caducidad del procedimiento de oficio, Revista de Administración Pública, N° 194, p. 33. (Recuperado el 1 de octubre de 2023 en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4792824.pdf>)

En ese sentido, se crean artificialmente nuevos tipos de procedimientos administrativos como los procedimientos trilaterales sancionadores sin que estén previamente previstas en la LPAG, en el Código de Protección al Consumidor u otra norma con rango de Ley en materia de derechos de protección al consumidor.

Es por ello que el hecho de inaplicación de la caducidad en este tipo de procedimientos evidentemente supone una clara y rotunda transgresión al principio de legalidad toda vez que no solo se aparta del marco jurídico vigente, sino que a su vez desnaturaliza el PAS en materia de protección al consumidor.

De igual modo, se vulnera el principio de igualdad, en la medida que introduce una interpretación y aplicación diferenciada de la caducidad partiendo de criterios o valoraciones eminentemente subjetivas que, tal y como se ha analizado previamente, no tendrían una debida justificación a la luz del marco jurídico vigente y lo señalado por la doctrina, sino que serían consecuencia de un incorrecto entendimiento de la naturaleza del PAS y del procedimiento trilateral.

De igual modo, también se afecta al principio del debido procedimiento, en la medida que aquellos administrados denunciados que aleguen con justa razón la aplicación de la caducidad en aquellos procedimientos sobre protección al consumidor verían desestimadas sus alegaciones, imponiéndose con ello condiciones menos favorables para éstos que las reconocidas en la normativa vigente.

Por otro lado, el hecho que se establezca que el Estado tiene el deber constitucional de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, ello no permite interpretar y aplicar las normas que rigen el PAS de forma arbitraria, vulnerando el contenido esencial de derechos fundamentales propios del imputado.

En consecuencia, se advierte que la ordenar la inaplicación de la figura de la caducidad en los procedimientos administrativos en materia de protección al consumidor no solo resultaría inconstitucional, sino que además establecería una costumbre *contra legem* de tolerar la inactividad administrativa en aquellos PAS en materia de protección al consumidor, trasladando a los presuntos infractores la carga de asumir todos los costos que pueda implicar un procedimiento dilatado.⁶⁹

⁶⁹ Caballero Sánchez, R. (1999). Prescripción y Caducidad en el Ordenamiento Administrativo, McGraw Hill, Madrid, p.14.

3.4.5. El ejercicio indebido de un control difuso tácito por parte de la administración pública y el poder judicial al inaplicar de forma general la caducidad en los PAS iniciados en materia de protección al consumidor.

El control difuso o *judicial review* en el Perú fue acogido desde la constitución de 1856 señalando en su Art. 10° que “es nula y sin efecto cualquiera ley en cuanto se oponga a la Constitución”. Luego, en el Art. XXII del título preliminar del Código Civil de 1936 se dispuso que “Cuando hay incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, se prefiere la primera”. Posteriormente en la constitución de 1979 se establece el control difuso en su artículo 236°, y finalmente, en la constitución de 1993, el control difuso ha quedado establecido en su Art. 138° que dispone lo siguiente:

La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes. En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.

De igual modo, en el Art. 14° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial se señala expresamente que se elevarán a consulta a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema las sentencias de primer grado, expedidas en un proceso donde se haya aplicado el control difuso, que no hayan sido impugnadas; así como las de segundo grado donde se haya ejercido esta potestad judicial; no siendo necesario para el caso de la inaplicación de normas infra legales.

Por su parte, en el Art. VII del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, aprobado por Ley N° 31307, se señala lo siguiente respecto al control difuso:

Cuando exista incompatibilidad entre la Constitución y otra norma de inferior jerarquía, el juez debe preferir la primera, siempre que ello sea relevante para resolver la controversia y no sea posible obtener una interpretación conforme a la Constitución. (...) Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional.

Es así que, el Tribunal Constitucional ha señalado sobre el control difuso lo siguiente:

El control judicial de constitucionalidad de las leyes es una competencia reconocida a todos los órganos jurisdiccionales para declarar la inaplicabilidad constitucional de la ley, con efectos particulares, en todos aquellos casos en los que la ley aplicable para resolver una controversia resulta manifiestamente incompatible con la Constitución.

De lo antes expuesto, surge la siguiente interrogante ¿puede la Administración Pública, entendida como órgano no jurisdiccional, ejercer el control difuso de las normas?

La respuesta a dicha interrogante es negativa, toda vez que de acuerdo al marco jurídico vigente, ésta no cuenta con la facultad para inaplicar normas inconstitucionales, siendo que dicha potestad únicamente está reservada para los órganos jurisdiccionales.⁷⁰

En ese sentido, si bien el control difuso administrativo ha sido más que una mera discusión doctrinal, debido a su introducción por parte del Tribunal Constitucional mediante el precedente vinculante recaído en el Expediente N° 3741-2004-AA/TC del 14 de noviembre de 2005, la misma habría quedado zanjada con el precedente vinculante recaído en el Expediente N° 4293-2012-PA/TC⁷¹, en el que se deja sin efecto el control difuso en sede administrativa.

En igual sentido, el profesor Castillo Córdova señala lo siguiente:⁷²

(...) No es difícil pensar en lo fácil que le resultaría a la Administración deshacerse de sus obligaciones legales con el sencillo recibo de la inconstitucionalidad de la ley, lo cual conduciría a vaciar de contenido al principio de legalidad, reconocido además como principio constitucional por el Tribunal Constitucional. No debe confundirse, sin embargo, el principio de normatividad y supremacía de la Constitución, con la facultad (deber) de controlar la constitucionalidad de las leyes.

⁷⁰ Arias Koga, L. (2015). El control difuso administrativo y sus implicancias en el Estado Constitucional de Derecho, tesis para optar el título de abogado, Universidad de Piura (Udep), Lima, Perú, p. 29 - 34. (recuperado el 1 de octubre de 2023 en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/2253/DE_R_024.pdf?isAllowed=y&sequence=1)

⁷¹ Sentencia recaída en el Expediente N° 3741-2004-AA/TC del 14 de noviembre de 2005 (Recuperada el 1 de octubre de 2023 en <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/04293-2012-AA.pdf>)

⁷² Castillo Cordova, L. (2006), Administración pública y control de la constitucionalidad de las leyes: ¿Otro exceso del TC?, en repositorio institucional Pirhua, p. 11 - 13. (Recuperado el 1 de octubre de 2023 en chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/1940/Administracion_publica_control_constitucional_leyes.pdf)

(...) Lo constitucionalmente válido no lo define la Administración pública. El propio poder constituyente ha establecido los mecanismos y órganos de control de la constitucionalidad de las normas, y entre ellos no figura la Administración pública.

(...) la Administración pública no tiene atribuida esta potestad, sino que este control jurídico de la constitucionalidad está atribuido al Tribunal Constitucional y al Poder Judicial.

(...) que la Administración se encuentra vinculada a la Constitución (norma jurídica fundamental) no significa que ella pueda innovar el ordenamiento jurídico (constitucional o legal), sino que se ha de sujetar a las concreciones o determinaciones constitucionales que realicen los órganos jurisdiccionales con el poder de controlar la constitucionalidad de las leyes.

De lo antes mencionado se puede colegir que la Administración Pública no cuenta con facultades para inaplicar una norma por considerarla inconstitucional (control difuso de la constitución).

Sin embargo, en la materia objeto de análisis en el presente trabajo de investigación, parece que la Administración estaría ejerciendo un control difuso de forma encubierta o de manera tácita, por cuanto que se estaría inaplicación la norma que regula la caducidad en los procedimientos administrativos en materia de protección al consumidor que sean promovidos o impulsados por denuncia de parte con el fundamento consistente en que la aplicación de dicha figura resultaría contrario con el principio constitucional de protección al consumidor previsto en el Art. 65 de la constitución, pese a no contar con facultades para ejercer dicho control difuso.

Cabe señalar que el Art. 65 de la constitución no señala expresamente que la caducidad deba resultar inaplicable en los procedimientos señalados en el párrafo precedente. Asimismo, el hecho de que el Estado tenga el deber de defender el interés de los consumidores y usuarios no implica recortar o suprimir los derechos de terceros, menos aún si estos forman parte del contenido constitucional de un derecho fundamental de la persona como lo es la seguridad jurídica.

De este modo, el principio de seguridad jurídica como principio constitucional ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0016-2002-AI/TC, en el cual se señala lo siguiente:

3. *El principio de la seguridad jurídica forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho. La predecibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad. Tal como estableciera el Tribunal Constitucional español, la seguridad jurídica supone “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho” (STCE 36/1991, FJ 5). El principio in comento no solo supone la absoluta pasividad de los poderes públicos, en tanto no se presenten los supuestos legales que les permitan incidir en la realidad jurídica de los ciudadanos, sino que exige de ellos la inmediata intervención ante las ilegales perturbaciones de las situaciones jurídicas, mediante la “predecible” reacción, sea para garantizar la permanencia del statu quo, porque así el Derecho lo tenía preestablecido, o, en su caso, para dar lugar a las debidas modificaciones, si tal fue el sentido de la previsión legal.*

Así pues, como se ha dicho, la seguridad jurídica es un principio que transita todo el ordenamiento, incluyendo, desde luego, a la Norma Fundamental que lo preside. Su reconocimiento es implícito en nuestra Constitución, aunque se concretiza con meridiana claridad a través de distintas disposiciones constitucionales, algunas de orden general, como la contenida en el artículo (...) 139º, inciso 3, (“Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción, ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera que sea su denominación”). (El énfasis es nuestro)

De esta forma podemos advertir que al someter a los imputados a un procedimiento trilateral en el caso de un procedimiento administrativo por denuncia de parte producto de supuestas infracciones en materia de protección al consumidor viene a ser una transgresión al principio de legalidad y de seguridad jurídica, en la medida que se les estaría sometiendo a un procedimiento distinto al previamente establecido como lo es el PAS.

Por otro lado, la Sala de lo Contencioso Administrativo si bien cuenta con potestad para ejercer el control difuso, en el caso materia de análisis en el presente trabajo de investigación, no habría sido realizado de forma adecuada, por cuanto que la interpretación que habría realizado dicho órgano jurisdiccional fue de carácter abstracto y no en el caso concreto.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional ya ha señalado en la STC recaída en el Expediente N° 0195-2004-AA/TC⁷³, así como en jurisprudencia posterior⁷⁴, que el control difuso es un acto complejo, puesto que requiere de la verificación, en cada caso, de los siguientes presupuestos:

(...) a. *Que, en el proceso constitucional, el objeto de impugnación sea un acto que constituya la aplicación de una norma considerada inconstitucional (artículo 3° de la Ley N.° 23506).* b. *Que la norma a inaplicarse tenga una relación directa, principal e indisoluble con la resolución del caso, es decir, ella debe ser relevante en la resolución de la controversia.* c. *Que la norma a inaplicarse resulte evidentemente incompatible con la Constitución, aun luego de haberse acudido a interpretarla de conformidad con la Constitución, en virtud del principio enunciado en la Segunda Disposición General de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (...)*

En la sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo que se analiza en el presente trabajo de investigación, no se habría realizado un adecuado control difuso, por cuanto que no se está ante un proceso de naturaleza constitucional en el que se demande la inaplicación de la caducidad por inconstitucionalidad.

Adicional lo señalado en el párrafo anterior, la Sala de lo Contencioso Administrativo no habría cumplido con los criterios para ejercer el control difuso mencionados anteriormente, ya que la norma a inaplicarse no resulta evidentemente incompatible con la Constitución, en la medida que la aplicación de la caducidad en los procedimientos administrativos en materia de protección al consumidor no resulta manifiestamente incompatible con la constitución, sino todo lo contrario toda vez que ésta garantiza no solo seguridad jurídica en el marco de un PAS sino además una actividad de la administración más eficiente, siendo falso que la mera aplicación de la caducidad implique por sí sola un perjuicio en el consumidor, toda vez la misma no implica la prescripción de la facultad sancionadora por parte de la administración respecto a los presuntos hechos e infracciones imputadas.⁷⁵

⁷³ STC recaída en el Expediente N° 0195-2004-AA/TC (Recuperado el 1 de octubre de 2023 en: chrome-extension://efaidnbmninnbpcjpcgiclfndmkaj/<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00195-2004-AA.pdf>)

⁷⁴ STC recaída en el Expediente N° 01735-2010-PA/TC (Recuperado el 1 de octubre de 2023 en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/01735-2010-AA%20Resolucion.html>)

⁷⁵ En ello concuerda RIVERA VASQUEZ cuando señala que con la declaración de la caducidad se da fin al procedimiento, ello no implica la extinción de la infracción. Rivera Vásquez, J. (2021). Informe sobre expediente de relevancia Jurídica N°160 - 2018: Procedimiento Administrativo Sancionador iniciado por SUSALUD en contra

Es por todo lo expuesto anteriormente que se puede colegir que el Tribunal de SUSALUD, la Sala del INDECOPI así como la Sala de lo Contencioso Administrativo estarían realizando un indebido control difuso al inaplicar la caducidad en los procedimientos administrativos en materia de protección al consumidor, sin respetar los parámetros o criterios establecidos por el propio Tribunal Constitucional para su ejercicio.

3.4.6. La inaplicación de la caducidad resulta una actuación inválida de conformidad con el ordenamiento jurídico.

Respecto a este punto debemos comenzar señalando que de acuerdo con el inciso 247.2 del Art. 247° del TUO de la LPAG, respecto al ámbito de aplicación del procedimiento administrativo sancionador, dispone lo siguiente:

247. Ámbito de aplicación de este capítulo

(...)

247.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 248, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.

Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en el presente Capítulo

En ese sentido, atendiendo a que la caducidad se configura como una garantía del principio de seguridad jurídica en el marco del PAS, en virtud a dicho carácter objetivamente garantista o tuitivo impediría que sea inaplicable en los procedimientos administrativos en materia de protección al consumidor.

Inclusive aún en el supuesto negado que se acepte que dichos procedimientos tengan carácter mixto (sancionador y a su vez trilateral) no podría suprimirse la aplicación de la

de Rímac Seguros y Reaseguros, Tesis, Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 44. (Recuperado el 23 de septiembre de 2023 en: <http://hdl.handle.net/20.500.12404/19175>); Meseguer Yebra, J. (2003). A vueltas con la caducidad en los procedimientos sancionadores, Revista Jurídica de Castilla i León, n. 1, p. 215. (Recuperado el 1 de octubre de 2023 en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=758677&orden=129294&info=link>)

caducidad por ser una garantía y esencial del PAS⁷⁶, estando la Administración Pública obligada a aplicarla, caso contrario estaría imponiendo condiciones menos favorables a los administrados imputados, lo cual supondría una evidente vulneración al principio de legalidad.

De esta forma, para aquellos que sostienen que este tipo de procedimientos tienen carácter mixto sostienen de igual modo que *“La tarea de la autoridad es aplicar de manera armónica y coherente los principios e instituciones del procedimiento sancionador con las instituciones propias del procedimiento trilateral”*.

En ese sentido podemos señalar que la figura del silencio administrativo negativo es una figura de carácter excepcional en los casos establecidos en el Art. 38° del TUO de la LPAG, debiéndose establecer en la norma de creación o de modificación del procedimiento administrativo en el que será aplicable, debiendo a su vez sustentarse técnica y legalmente su calificación en la exposición de motivos, en la que deberá precisarse la afectación en el interés público y la incidencia en alguno de los bienes jurídicos señalados en dicho artículo (la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial, la defensa nacional y el patrimonio cultural de la nación, así como en aquellos procedimientos de promoción de inversión privada, PT, procedimientos de inscripción registral y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas).

Sin embargo, cuando el Tribunal de SUSALUD, la Sala del INDECOPI y la Sala de lo Contencioso Administrativo señalan la conveniencia de la aplicación del silencio administrativo negativo, no evalúan si se cumplen con los requisitos en el Art. 38° del TUO de la LPAG para que dicha figura resulte aplicable, esto es, 1) si dicha figura está contemplada en la norma de creación de cada procedimiento respectivo (de protección al consumidor y de protección al usuario en salud), y 2) si se cumple con haberse sustentado su aplicación técnica y legalmente en la exposición de motivos precisándose la afectación en el interés público y la incidencia en alguno de los bienes jurídicos señalados en el párrafo anterior.

En consecuencia, se estaría forzando la aplicación de dicha figura sin respetar el marco legal vigente, e inaplicando a su vez una figura de carácter general y garantista como lo es la

⁷⁶ Tardío Pato, J. A. (2011). Consideraciones sobre la caducidad del procedimiento administrativo. Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica, p. 49 (Recuperado el 1 de octubre de 2023 en: <https://doi.org/10.24965/realia.vi298-299.9271>)

caducidad y en su defecto aplicando otra de carácter excepcional, lo cual resulta evidentemente irrazonable y a todas luces arbitrario.

3.4.7. La aplicación del silencio administrativo en defecto de la caducidad afecta la eficacia y celeridad de la Administración Pública en la tramitación del PAS.

Sobre este punto, uno de los argumentos que establece el Tribunal de SUSALUD, la Sala del INDECOPI y la Sala de lo Contencioso Administrativo es que la aplicación del silencio administrativo resulta más conveniente que la caducidad.

Al respecto debemos señalar que lo afirmado en el párrafo precedente resulta una falacia, toda vez que poca eficiencia dotará el silencio administrativo al procedimiento si tomamos en cuenta que el interés *per sé* del consumidor o usuario denunciante es la medida correctiva impuesta desde el inicio o el transcurso del procedimiento.

En ese sentido, una vez que el consumidor obtenga la medida cautelar poco le importará el destino del procedimiento. Por ejemplo: en el caso que una empresa de aseguramiento sea denunciada por un usuario en salud por supuestamente no haberle brindado la cobertura de salud, en el caso que la autoridad ordene como medida correctiva que se le otorgue la cobertura, el consumidor preferirá que el procedimiento nunca culmine considerando que dicha medida correctiva perderá sus efectos con la emisión de la resolución final. Y por otro lado, se estaría cargando al presunto infractor con la carga de asumir dicha medida correctiva, sin contar con la posibilidad de alegar el silencio administrativo negativo, toda vez dicha figura únicamente podría hacerla valer quien inició el procedimiento, que sería el denunciante bajo la perspectiva de las entidades antes mencionadas.⁷⁷

Por otro lado, debemos señalar que el hecho de que el denunciante argumente el silencio administrativo negativo ante el poder judicial lo único que conlleva es que el expediente se eleve al poder judicial para que éste exhorte a la Administración a que emita la resolución final sin resolver el fondo del asunto, devolviendo nuevamente el expediente a la Administración

⁷⁷ En ese sentido, Rivera Vásquez sostiene respecto a la posibilidad de la aplicación del Silencio Administrativo Negativo en este tipo de procedimientos lo siguiente: "(...) genera, además, un incentivo perverso para que el beneficiario con una medida provisional nunca lo invoque, perjudicando así al imputado". Rivera Vásquez, J. (2021). Informe sobre expediente de relevancia Jurídica N°160 - 2018: Procedimiento Administrativo Sancionador iniciado por SUSALUD en contra de Rímac Seguros y Reaseguros, Tesis, Pontificia Universidad Católica del Perú, p .42. (Recuperado el 23 de septiembre de 2023 en: <http://hdl.handle.net/20.500.12404/19175>)

Pública. Por lo cual, haría mucho más burocrático y dilatado el procedimiento, más aun tomando en cuenta lo que tarda un expediente en tramitarse a nivel judicial.⁷⁸

Es por ello que consideramos que la aplicación de la caducidad conlleva a una mayor celeridad y eficiencia en el PAS a diferencia del silencio administrativo negativo, en la medida que se establece un tope temporal máximo a la administración para resolver el fondo del asunto, sin que ello implique la extinción de la infracción.

Asimismo, como una propuesta de mejora, de *lege ferenda* consideramos que la declaración de un procedimiento como caducidad debería causar la suspensión del plazo de prescripción por el periodo de tramitación que se haya seguido, y no que éste no cause la interrupción del plazo de prescripción como actualmente se prevé. De esta forma se evita una producción súbita e irremediable prescripción del PAS.⁷⁹



⁷⁸ Tal y como argumenta Rivera Vásquez cuando sostiene que al aplicar el silencio administrativo negativo no solo implicará una demora en la resolución del caso sino porque el poder judicial ni siquiera va a resolver el tema de fondo del procedimiento, sino que va a ordenar a la Administración que se pronuncie. Ibidem, p. 42.

⁷⁹ Caballero Sánchez, R. (1999). Prescripción y Caducidad en el Ordenamiento Administrativo, McGraw Hill, Madrid, p.175.

Conclusiones

Primera

La calificación de un procedimiento como trilateral o como PAS no depende solamente en la participación de un denunciante interesado, o en criterios eminentemente subjetivos o a favor de una de las partes interesadas, sino que dicha calificación debe basarse en el objeto del procedimiento, que en el caso del PAS iniciados a pedido de parte viene a ser la determinación de si cabe o no atribuir responsabilidad administrativa por una determinada infracción a un presunto infractor denunciado, y de ser el caso, imponer la sanción correspondiente, pudiendo a su vez eventualmente reconocer una medida provisional a favor del denunciante afectado con la infracción. Es por ello que el criterio utilizado por el Tribunal de SUSALUD, el INDECOPI y la Sala de lo Contencioso Administrativo incurre en errores al analizar la aplicación de la caducidad en aquellos procedimientos iniciados en virtud de una denuncia presentada por un consumidor o usuario con un interés legítimo, forzando su calificación como un procedimiento trilateral, pese a que utilizando una interpretación sistemática y teleológica del ordenamiento jurídico administrativo y con sustento en la doctrina y jurisprudencia nacional y comparada ha quedado demostrado que dicha interpretación conlleva a una desnaturalización del procedimiento sancionador y de la caducidad, así como una transgresión de principios fundamentales que rigen en derecho administrativo sancionador tales como los relativos a la seguridad jurídica, debido procedimiento, legalidad, igualdad, y eficacia.

Segunda

Los procedimientos administrativos promovidos o impulsados en virtud de una denuncia por supuestas vulneraciones en materia de protección al consumidor tienen naturaleza de PAS y en ellos rige el principio de oficialidad en su inicio, toda vez que estos tienen su origen en el ejercicio de una potestad sancionadora (competencia exclusiva por parte de la Administración Pública) y no en la mera interposición de la denuncia de parte o en la existencia de un mero conflicto intersubjetivo entre dos o más partes, siendo el principal objetivo de dicho PAS la determinación de si corresponde imponer una medida de carácter punitivo o aflictivo en el caso se verifique la comisión de una infracción.

Tercera

El marco jurídico vigente no impide o restringe la posibilidad de que en determinados PAS regulados en regímenes especiales se le pueda otorgar al denunciante herramientas para que pueda participar activamente en el desarrollo del mismo, asumiendo un rol de denunciante interesado, sin que por ello se deba desnaturalizar el PAS o mezclar sus caracteres con el PT, tomando en cuenta que ambos responden a regímenes y finalidades distintas tal y como se ha podido verificar de la intencionalidad del legislador (que ha regulado a ambos tipos de procedimientos por separado y que a su vez ha modificado la legislación para evitar confusiones entre ambas figuras como por ejemplo en el ámbito de derecho de la competencia), así como lo sostenido por la doctrina y jurisprudencia nacional y comparada.

Cuarta

El ámbito de aplicación de la caducidad no debe basarse en criterios subjetivos, en la medida que generan conclusiones relativas y poco fiables, siendo lo más recomendable desde el punto de vista doctrinal que su aplicación se ajuste a criterios de carácter objetivo, lo cual resulta acorde con los principios de legalidad, igualdad ante la ley, seguridad jurídica, eficiencia, debido procedimiento, e interdicción a la arbitrariedad.

Quinta

La naturaleza garantista de la caducidad hace exigible su aplicación de forma supletoria a todo tipo de PAS incluso en aquellos regímenes especiales como en materia de protección al consumidor, caso contrario se verían vulnerados el principio de legalidad así como el principio fundamental de seguridad jurídica, debiendo prevalecer la aplicación de dicha figura frente a otras figuras excepcionales y que requieren el cumplimiento de requisitos formales tal como sucede con el silencio administrativo negativo. En consecuencia, la inaplicación de la caducidad en los procedimientos en materia de protección al consumidor resulta inválida de conformidad con lo previsto en nuestro marco jurídico vigente y conforme a la doctrina y jurisprudencia revisada.

Sexta

La inaplicación de la caducidad realizada por el Tribunal de SUSALUD, la Sala del INDECOPI y la sala de lo contencioso administrativo viene a ser resultado del ejercicio de un control difuso tácito que no cumple con los parámetros y criterios constitucionalmente establecidos en nuestro ordenamiento jurídico. En ese sentido el Tribunal de SUSALUD y la

Sala del INDECOPI no contarían con legitimidad para ejecutar un control difuso para inaplicar la caducidad. De igual modo, la sala de lo contencioso administrativo habría efectuado un control difuso sin respetar los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional, estableciendo un pronunciamiento con alcance general, esto es, *erga omnes*, y no limitado al caso concreto, pese a que ello únicamente resulta posible de realizar por parte del Tribunal Constitucional o la Corte Suprema.

Séptima

La aplicación del silencio administrativo en defecto de la caducidad afecta de forma negativa la eficacia y celeridad de la Administración Pública en la gestión del procedimiento en materia de protección al consumidor, pudiendo no solo generar perjuicios en el administrado imputado, sino también en el propio denunciante quien en el caso de ausencia de un pronunciamiento por parte de la administración pública y la consecuente aplicación del silencio administrativo negativo no vería un pronunciamiento sobre el fondo inmediato sino hasta después de que el expediente sea trasladado y retorne del poder judicial, más aun considerando los plazos dilatados en que se tramitan los expedientes en dicha sede. De esta forma se estaría promoviendo una costumbre *contra legem* de tolerar la inactividad administrativa en aquellos PAS en materia de protección al consumidor, trasladando a los presuntos infractores (y en algunos casos también a los denunciantes) la carga de asumir todos los costos que pueda implicar un procedimiento dilatado.

Octava

La declaración de un procedimiento como caducidad merece al menos la suspensión del plazo de prescripción, por el periodo de tramitación que se haya seguido. De esta forma se evita la inmerecida producción de una súbita e irremediable prescripción.⁸⁰

Es mucho más sensato mantener que la iniciación de un PAS suspende automáticamente el plazo de prescripción del derecho que se ejercite, durante todo el tiempo de tramitación.

⁸⁰ CABALLERO SÁNCHEZ, R., Prescripción y Caducidad en el Ordenamiento Administrativo, McGraw Hill, Madrid, 1999, p.175.

Referencias

Aguado i Cudolà, V. (1999). Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas, Madrid, Pons.

Alejos Guzmán, O. (2020). La caducidad del procedimiento sancionador en el Perú. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 413-428. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22429>

Arias Koga, L. (2015). El control difuso administrativo y sus implicancias en el Estado Constitucional de Derecho, tesis para optar el título de abogado, Universidad de Piura (Udep), Lima, Perú. (recuperado el 1 de octubre de 2023 en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/2253/DER_024.pdf?isAllowed=y&sequence=1)

Baca Oneto, V. S. (2011). La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (En Especial, Análisis de los Supuestos de Infracciones Permanentes y Continuadas). *Derecho & Sociedad*, (37) (Recuperado el 1 de octubre de 2023 de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13178>)

Bustamante, J. (2009). Análisis del título preliminar. En Maraví, M. (Comp.), *Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General. Libro homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde* (pp. 1-27). Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas

Caballero Sánchez, R. (1999). *Prescripción y Caducidad en el Ordenamiento Administrativo*, McGraw Hill, Madrid.

Castillo Cordova, L. (2006), *Administración pública y control de la constitucionalidad de las leyes: ¿Otro exceso del TC?*, en repositorio institucional Pirhua, (Recuperado el 1 de

octubre de 2023 en chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://pirhua.udel.edu.pe/bitstream/handle/11042/1940/Administracion_publica_control_constitucional_leyes.pdf)

Gomez Apac, H. (2011). El Procedimiento Trilateral: ¿Cuasijurisdiccional?. Revista De Derecho Administrativo, (10). (Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13674>)

Gomez Apac, H. (2009). Redescubriendo al Procedimiento Trilateral. En Maraví, M. (Comp.), Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General. Libro homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde (pp. 371 - 397). Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

Gómez Tomillo M. & Sanz Rubiales, I. (2013). Derecho Administrativo sancionador. Parte general. Teoría general y práctica del Derecho Penal Administrativo. 3ª ed. Aranzadi

Gosálbez Pequeño H. (2013), El Procedimiento Administrativo Sancionador (Teoría y Práctica), Madrid – España. Editorial Dykinson

Meseguer Yebra, J. (2003), A vueltas con la caducidad en los procedimientos sancionadores, Revista Jurídica de Castilla y León, n. 1. (Recuperado el 1 de octubre de 2023 en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=758677&orden=129294&info=link>)

Laguna de Paz, J.C. (2020). Derecho Administrativo Económico, Civitas-Thomson-Reuters.

López Ramón, F. (2014). La caducidad del procedimiento de oficio, Revista de Administración Pública, N° 194. (Recuperado el 1 de octubre de 2023 en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4792824.pdf>)

- Marañón Calderón, A. R. (2022). Informe sobre Expediente de relevancia jurídica N° 042-2010/CCD-INDECOPI (Panini S.p.A. y Panini España S.A. vs. Corporación Gráfica Navarrete S.A. - Álbum “Mundial Sudáfrica 2010”), tesis para optar el título de abogado, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2022, (recuperado el 1 de octubre de 2023 en <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/24968>)
- Meseguer Yebra, J. (2003). A vueltas con la caducidad en los procedimientos sancionadores, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, N° 1.
- Morón Urbina, J. C. (2019), Comentarios Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General, Gaceta Jurídica, 14va edición, Tomo II, Lima.
- Montoya Martín, E. (2008). Consideraciones sobre las actuaciones previas y su incidencia en el procedimiento administrativo sancionador y en las garantías del administrado. *Documentación Administrativa*, (280-281). <https://doi.org/10.24965/da.v0i280-281.9607>
- Rivera Vásquez, J. (2021). Informe sobre expediente de relevancia Jurídica N°160 - 2018: Procedimiento Administrativo Sancionador iniciado por SUSALUD en contra de Rímac Seguros y Reaseguros, Tesis, Pontificia Universidad Católica del Perú. (Recuperado el 23 de septiembre de 2023 en: <http://hdl.handle.net/20.500.12404/19175>)
- Sánchez Pavis, L., & Valverde Encarnación, G. (2019). La caducidad del procedimiento administrativo sancionador en el TUO LPAG. Estudio introductorio para su caracterización en el ordenamiento peruano. *Revista De Derecho Administrativo*, (17). Recuperado el 24 de septiembre en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22166>)

Santamaría Pastor, J. A. (2005). Caducidad del procedimiento (art. 44.2 LRJAP). Revista de Administración Pública, 168, (Recuperado el 14 de septiembre de 2023 en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1386945.pdf>)

Supo Calderón, D. y Del Rosario Gamero, A. X. (2020). Apuntes respecto al carácter de norma común de la Ley del Procedimiento Administrativo General en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor, en *Forseti*, Revista de Derecho. Volumen 8, N° 11, Lima. (Recuperado el 25 de septiembre de: <https://revistas.up.edu.pe/index.php/forseti/article/download/1253/1411?inline=1>)

Tardío Pato, J. A. (2011). Consideraciones sobre la caducidad del procedimiento administrativo. Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica, (298-299) (Recuperado el 1 de octubre de 2023 en: <https://doi.org/10.24965/reala.vi298-299.9271>)

Vignolo Cueva, O. (2011). El acto de incoación y las esferas jurídicas de los sujetos intervinientes en el procedimiento administrativo. Derecho PUCP, (67), 263-283. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.013>

Vignolo Cueva, O. (2011). “El legislador y el nuevo régimen de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal aprobado por la Ley 20542”, Revista Electrónica Ita Ius Esto, año 2010, número 6, pp. 153-172.

Normas, sentencias y exposiciones de motivos consultadas

Constitución Política del Perú.

TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS.

Código de Protección al Consumidor aprobado por la Ley N° 29571.

Reglamento de Infracciones y Sanciones de SUSALUD aprobado por D.S. N° 031-2014-SA.

STC recaída en el EXP. N° 03456-2007-PA/TC, de fecha 9 de noviembre del 2007 (Recuperado el 1 de octubre de 2023 en [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/03456-2007-AA.pdf](https://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/03456-2007-AA.pdf))

Exposición de motivos del D.L. 1272 (Consultado el 3 de agosto de 2023 en https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/ConstitucionReglamento/files/exposici%C3%B3n_de_motivos_dl_1272.pdf)

Exposición de motivos del D.L. 1452 (Consulta el 3 de agosto de 2023 en https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Legislativos/2018/DL145220180918.pdf)

STS 436/2018 de fecha 19 de marzo de 2018. (Recuperada el 14 de septiembre de 2023 en: <https://vlex.es/vid/708911337>)

Resolución N° 143-2022-OS/TASTEM-S1 de fecha 6 de julio de 2022 (Recuperado el 3 de agosto de 2023 en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4893517/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%BA%20143-2022-OS-TASTEM-S1.pdf?v=1690162371>)

Sentencia recaída en el EXP. N.° 00962-2021-PA/TC (Recuperado el 14 de septiembre de 2023 en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00962-2021-AA.pdf>)

Resolución N° 0019-TSC-2020/OSIPTEL de fecha 5 de octubre de 2020 (Recuperado el 1 de octubre de 2023 en: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.osiptel.gob.pe/media/jjtf3fvq/res019-2020-tsc-exp-001-2018.pdf>)

Exposición de motivos del Decreto Legislativo 1205, que modifica la ley de Represión de Conductas Anticompetitivas. (Recuperado el 1 de octubre de 2023 en chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://hiperderecho.org/wp-content/uploads/2015/09/EXP_MOTIVOS_DLEG_1205.pdf)

Sentencia recaída en el Expediente N° 3741-2004-AA/TC del 14 de noviembre de 2005 (Recuperada el 1 de octubre de 2023 en <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/04293-2012-AA.pdf>)

STC recaída en el Expediente N° 0195-2004-AA/TC (Recuperado el 1 de octubre de 2023 en: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/0195-2004-AA.pdf>)

STC recaída en el Expediente N° 01735-2010-PA/TC (Recuperado el 1 de octubre de 2023 en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/01735-2010-AA%20Resolucion.html>)