



UNIVERSIDAD  
DE PIURA

**FACULTAD DE DERECHO**

**La caducidad en los procedimientos administrativos  
sancionadores**

Tesis para optar el Título de  
Abogado

**Marite Vargas Guaylupo**

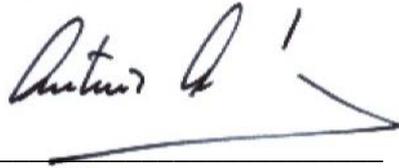
**Asesor(es):  
Dr. Antonio Abruña Puyol**

**Piura, agosto de 2021**



### **Aprobación**

La tesis titulada “La caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores”, presentada por la bachiller Marite Vargas Guaylupo en cumplimiento de los requisitos para obtener el Título de Abogado, fue aprobada por el Director de Tesis Dr. Antonio Abruña Puyol.



Dr. Antonio Abruña Puyol

Director de Tesis





### **Dedicatoria**

A mi padre, Marco, que me ha dado todo lo que tengo y me ha demostrado, con creces, la confianza y la fe que tiene en mí.

A mi madre, Teresa, que inició este camino a mi lado, estudiando conmigo Derecho romano en las madrugadas, y que continua junto a mí en cada paso del camino, guiándome cuando siento que la luz al final del túnel está todavía muy lejos.





## **Agradecimientos**

Mis más sinceros agradecimientos al Dr. Antonio Abruña Puyol y a la Mgtr. Ana María Isabel Becerra Gómez, por su paciencia y su tiempo, sin su apoyo me habría sido imposible concluir, finalmente, este trabajo.

Agradezco a mi padre, Marco, y a mis hermanos, Marco y Tessy, por mantenerme centrada en mis objetivos, animarme a seguir sin desistir y por ser siempre tolerantes con mi proceso.

Finalmente, un “gracias” enorme para mis amigos y para todas las personas que con sus palabras de aliento y buenos deseos me dieron la fuerza para seguir adelante. Este logro es tanto mío como de ustedes.





## Resumen

En el presente trabajo se busca dar una visión general de la caducidad, partiendo desde sus antecedentes históricos, pasando por sus orígenes en el Derecho civil, y su posterior desarrollo en el Derecho administrativo; haciendo un primer análisis en conjunto con otra figura afín como es la prescripción. De esta manera, se analizan sus fundamentos y los elementos que comparten al ser ambas figuras que establecen límites temporales a derechos y potestades, debido a la inactividad del titular de las mismas. Posteriormente, se procede a desarrollar cada uno de los distintos tipos de caducidad: caducidad-carga, caducidad-perención y caducidad-sanción.

En la segunda parte del trabajo, nos centraremos en identificar las diferencias que se presentan entre la caducidad y otras figuras afines, que por el transcurso del tiempo generan efectos extintivos, siendo la más resaltante la prescripción sancionadora. Buscaremos dilucidar estas diferencias que, en algunas ocasiones, son confundidas por el legislador al formular una norma.

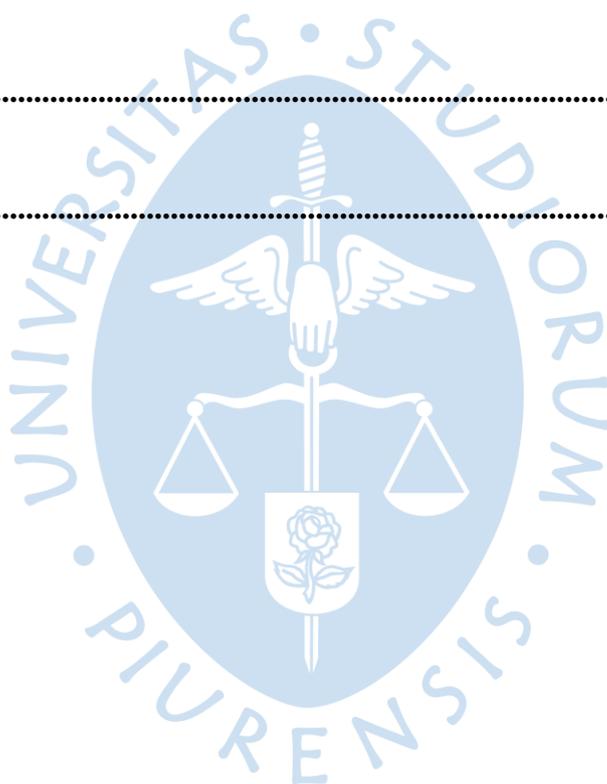
Finalmente, en el último capítulo del trabajo, se analiza la regulación de la caducidad desde el derecho peruano, esto es, su inclusión en la LPAG mediante el Decreto Legislativo N°1272 y su posterior modificación mediante Decreto Legislativo N°1452; se estudia de manera general la redacción de la norma; se cuestionan algunos puntos expresados en el numeral 5 del artículo 259° del T.U.O. de la LPAG, aprobado mediante D.S. N°004-2019-JUS y, por último, se analiza la influencia de la regulación general de la caducidad en algunas normativas especiales.



## Tabla de contenido

<b>Introducción.....</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo 1 La caducidad en el derecho administrativo .....</b>	<b>15</b>
1.1 Aspectos generales de la caducidad y una mención especial sobre la prescripción .....	15
1.1.1 Antecedentes históricos.....	15
1.1.2 Inconvenientes de traspasar los conceptos civiles de caducidad y prescripción al derecho administrativo .....	19
1.1.3 El doble fundamento de la caducidad y la prescripción.....	26
1.1.4 Elementos comunes entre ambas instituciones .....	29
1.2 Imposibilidad de construir un concepto único de caducidad .....	34
1.2.1 La caducidad-carga .....	35
1.2.2 La caducidad-sanción.....	41
1.3 La caducidad en el procedimiento administrativo sancionador: la caducidad-perención.....	54
1.3.1 Efectos de la caducidad-perención.....	56
1.3.2 Características de la caducidad-perención .....	57
1.3.3 Supuestos de caducidad-perención en la legislación peruana.....	62
<b>Capítulo 2 Diferencias entre la caducidad y otros modos de extinción por el     transcurso del tiempo .....</b>	<b>67</b>
2.1 Con la prescripción .....	67
2.1.1 Descripción de la figura .....	67
2.1.2 Diferencias entre la caducidad y la prescripción.....	72
2.2 Con la preclusión procesal .....	74
2.2.1 Descripción de la figura .....	74
2.2.2 Diferencias entre la caducidad y la preclusión.....	78
2.3 Con el abandono .....	79
<b>Capítulo 3 La caducidad-perención en el ordenamiento peruano: a propósito de las     últimas modificaciones a la Ley del Procedimiento Administrativo General .....</b>	<b>83</b>
3.1 Sobre los nuevos cambios normativos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General .....	83

3.1.1	¿Cabía la aplicación de esta figura antes de su regulación en los procedimientos sancionadores? .....	83
3.1.2	Implicancias de su reconocimiento expreso en el T.U.O. de la LPAG.....	86
3.2	Repercusiones en las normas especiales de los principales organismos públicos especializados con potestad sancionadora.....	114
3.2.1	OEFA .....	114
3.2.2	OSINERGMIN.....	116
3.2.3	OSIPTEL.....	121
3.2.4	SUNASS .....	122
3.2.5	OSCE .....	124
	<b>Conclusiones .....</b>	<b>129</b>
	<b>Lista de referencias .....</b>	<b>133</b>



## Introducción

Dentro de los principales cambios que se han presentado en la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG) con las últimas modificaciones incorporadas a través de los Decretos Legislativos N° 1272 y N°1452, se encuentra sin lugar a dudas la incorporación de la caducidad aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores. De esta manera, se da respuesta a la necesidad de proteger a los administrados de los retrasos injustificados ocasionados por la Administración, durante la tramitación de los procedimientos que han sido iniciados por ella, muchos de los cuales podían quedar paralizados por meses.

Sin embargo, para poder entender esta figura consideramos necesario analizar, desde sus orígenes en el Derecho civil, cómo se ha ido desarrollando hasta alcanzar su propia concepción desde el Derecho administrativo. Así, vemos como en esta rama del derecho, la generalidad de supuestos en los que se ha utilizado el término “caducidad”, ha ocasionado que surjan hasta tres manifestaciones distintas, cada una con sus propias notas características, que a veces se apartan de los rasgos generales que se le atribuyen a esta figura.

Por tanto, es necesario tener una noción clara de la caducidad y sus distintos supuestos, para poder diferenciarla de otras figuras que también establezcan límites temporales a derechos y potestades, por la inactividad de quien puso en marcha el procedimiento. Así, podremos identificar cuando estamos ante un verdadero supuesto de caducidad, cuando el legislador ha utilizado este término para designar una figura distinta, o simplemente poder diferenciar cual es el tipo de caducidad al que hace referencia una norma (si nos encontramos ante una manifestación de la caducidad-carga, de la caducidad-perención o de la caducidad-sanción).

También desarrollaremos brevemente las figuras más resaltantes con las que se puede confundir el instituto de la caducidad, empezando con la prescripción, con la que ha tenido un desarrollo en conjunto y tiene varios elementos en común; posteriormente, hablaremos de la preclusión procesal, cuyos efectos, aunque en menor magnitud, pueden ser fácilmente confundidos si no se tiene en claro los distintos tipos de caducidad, siendo más fácil de asemejar con la caducidad-carga; por último, analizaremos la figura del abandono para determinar si en realidad se trata de un supuesto distinto al de la caducidad sancionadora.

En el último capítulo del trabajo, hablaremos de la caducidad desde nuestra regulación administrativa, detallando las características que se reconocen en su inclusión dentro de la LPAG, planteando algunas dudas y realizando algunas críticas, para concluir con el impacto

que ha tenido en las normativas especiales, específicamente, en los sectores a cargo del OEFA, OSINERGMIN, OSIPTEL, SUNASS y OSCE.

Así, lo que se pretende con este trabajo es dar una mirada global de la caducidad, que permita al lector tener un conocimiento claro sobre la figura y sobre su aplicación y reconocimiento desde el derecho peruano.



## Capítulo 1

### La caducidad en el derecho administrativo

#### 1.1 Aspectos generales de la caducidad y una mención especial sobre la prescripción

Para iniciar este trabajo es necesario dar una mirada al pasado con la finalidad de conocer los orígenes de la caducidad. Así, comenzaremos haciendo alusión a su concepción en el Derecho civil para posteriormente seguir avanzando en la problemática de su conceptualización y posterior introducción en el Derecho administrativo. Esto, ciertamente, añade una mayor complejidad al asunto ya que, como bien indica CABALLERO SÁNCHEZ, las peculiaridades de este sistema jurídico permiten subrayar algunos aspectos polémicos en relación con la caducidad y la prescripción<sup>1</sup>. Y es que, hablar de *caducidad* nos lleva irremediablemente a hacer referencia a la *prescripción*, una institución afín que, en muchas ocasiones, es confundida con la primera al ser ambas, modos de extinción de situaciones jurídicas por el transcurso del tiempo.

Dentro de esta primera parte del trabajo se estudiará la figura de la caducidad, su relación con la prescripción y los tipos de caducidad que se presentan en el Derecho administrativo: caducidad-carga, caducidad-perención y caducidad sanción.

##### 1.1.1 Antecedentes históricos

Respecto a la caducidad y la prescripción en el Derecho civil, RUBIO CORREA menciona que los términos “caducidad” y “prescripción” han sido utilizados para denominar conceptos diferentes.

Por un lado, la prescripción es entendida en un sentido extintivo, como una institución jurídica que por el transcurso del tiempo extingue la acción que tiene el titular para exigir su derecho ante los tribunales, y en un sentido adquisitivo, como modo de adquirir la propiedad por el transcurso de un cierto lapso de tiempo<sup>2</sup>. Este último es designado mayormente como usucapión.

Por su parte, la caducidad tiene dos variantes: la caducidad de instituciones y actos, dentro de los cuales se encuentran la caducidad de los testamentos<sup>3</sup>, las donaciones<sup>4</sup>, el crédito del hospedaje dentro del contrato de hospedaje<sup>5</sup> y el plazo para que el comitente comunique al

---

<sup>1</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R, *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, McGraw Hill, Madrid, 1999, p. 12.

<sup>2</sup> RUBIO CORREA, M., *Prescripción y Caducidad: La Extinción de Acciones y Derechos en el Código Civil Peruano*, Biblioteca para leer el Código Civil, Vol. VII, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1989, pp. 15 y 16.

<sup>3</sup> Artículo 805° del Código civil peruano.

<sup>4</sup> Artículo 1644° del Código civil peruano.

<sup>5</sup> Artículo 1725° del Código civil peruano.

contratista las diversidades o vicios de la obra sometida al contrato de obra<sup>6</sup>; y la caducidad simultánea de acciones y derechos, tal como lo indica el artículo 2003° de nuestro Código civil<sup>7</sup>.

Por su parte, VIDAL RAMÍREZ, además de las definiciones de prescripción usucupativa (adquisición de un bien en calidad de propietario por parte del simple poseedor debido al decurso del tiempo) y prescripción extintiva (imposibilidad del titular de un derecho de ejercitar la acción correspondiente para hacer efectiva su pretensión, por el transcurso de un periodo de tiempo), aproxima una noción genérica de esta institución entendiéndola como un modo por el cual, con la concurrencia de ciertas condiciones, el transcurso del tiempo modifica una situación jurídica. Luego, el jurista cita a ENNECERUS quien define de manera genérica a la prescripción como “el nacimiento y la terminación o la desvirtuación de derechos en virtud de su ejercicio continuado o de su no ejercicio continuado, y en consecuencia distingue la prescripción adquisitiva de la extintiva”<sup>8</sup>.

Sobre este punto, ENNECERUS sigue la corriente dualista de la prescripción, la cual dota de independencia y autonomía a ambos tipos de prescripción debido a que entre estas solo se tendría como elemento común el trascurso del tiempo y su igual fundamento en el orden público. Así, a su consideración, carece de sentido una doctrina general de la prescripción pues esta no se configura de manera uniforme para todas las relaciones jurídicas<sup>9</sup>. En el Perú, tal como consta en el Código civil, nuestra legislación se suscribe a esta teoría.

Contraria a esta postura está la doctrina unitaria de la prescripción, la cual le da un mismo reconocimiento legislativo a la prescripción, tanto en su modalidad extintiva y adquisitiva, regulándolas en un mismo título o capítulo<sup>10</sup>. Esta doctrina sigue aún vigente en ordenamientos como el colombiano<sup>11</sup>, el uruguayo<sup>12</sup> y el español<sup>13</sup>.

<sup>6</sup> Artículo 1783° del Código civil peruano.

<sup>7</sup> RUBIO CORREA, M., *Prescripción y Caducidad: La Extinción de Acciones y Derechos...* op.cit, pp. 18 y 19.

<sup>8</sup> ENNECERUS, L., KIPP, T., WOLFF, M., *Tratado de Derecho Civil, T. I, Parte General III, VOL. 2°*, Barcelona: Bosch, 1981, pp. 1009 y 1010. Citado por VIDAL RAMÍREZ, F., *La prescripción y la caducidad en el Código Civil Peruano: Con un estudio de la relación jurídica*, Lima, 1988, Cultural Cuzco S. A. Editores, pp.83 y ss.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 84.

<sup>10</sup> VARSÍ ROSPIGLIOSI, E., “El tratamiento de la prescripción y la caducidad en el Derecho Civil: diferencias y semejanzas”, *Actualidad Civil* [en línea], 2019, N°66, pp. 176 y 177 [Fecha de consulta: 05 de mayo de 2020]. Disponible en: <[https://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12724/10054/Varsi\\_prescripcion\\_caducidad.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12724/10054/Varsi_prescripcion_caducidad.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>

<sup>11</sup> *Artículo 2512° del Código civil colombiano:*

*La prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo,*

En relación con la caducidad, VIDAL RAMÍREZ la define como una causa de extinción de derechos subjetivos por el transcurso del tiempo, en razón de su falta de ejercicio. Precisa, además, que la acción es una manifestación del ejercicio de tal derecho subjetivo, por ello la caducidad extingue tanto el derecho como la acción, añadiendo que, no todo derecho subjetivo es susceptible de caducidad, siendo necesario que emerja con plazo para su ejercicio mediante la acción<sup>14</sup>.

Por su parte, CASTÁN TOBEÑAS, equipara el término “caducidad” a “decadencia de derechos”, indicando que esta tiene lugar cuando la ley o la voluntad de los particulares señalan un término fijo para la terminación de un derecho, de tal modo que transcurrido este último no puede ser ejercitado<sup>15</sup>.

Adicional a estas primeras definiciones, debemos recordar que el concepto de caducidad, y también el de prescripción, ha ido evolucionando hasta llegar al que hoy en día manejamos. Por tanto, haremos una breve referencia a sus antecedentes históricos iniciando con las Leyes Caducarias<sup>16</sup>, que, en opinión de algunos autores<sup>17</sup>, constituyen el origen de la

---

*y concurriendo los demás requisitos legales. Se prescribe una acción o derecho cuando se extingue por la prescripción.*

<sup>12</sup> Artículo 1188° del Código civil uruguayo:

*La prescripción es un modo de adquirir o de extinguir los derechos ajenos. En el primer caso se adquiere el derecho por la posesión continuada por el tiempo y con los requisitos que la ley señala. En el segundo, se pierde la acción por el no uso de ella en el tiempo señalado por la ley. Para esta clase de prescripción, la ley no exige título ni buena fe.*

<sup>13</sup> Artículo 1930° del Código civil español:

*Por la prescripción se adquieren, de la manera y con las condiciones determinadas en la ley, el dominio y demás derechos reales. También se extinguen del propio modo por la prescripción los derechos y las acciones, de cualquier clase que sean.*

<sup>14</sup> VIDAL RAMÍREZ, F., *La prescripción y la caducidad en el Código Civil Peruano...* op. cit., pp. 200 y 201.

<sup>15</sup> Concepto acogido dentro de la ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, t. II, Buenos Aires: Driskill S.A., 1979, p.482, citado a su vez por HERNÁNDEZ BERENGUEL, L., “La prescripción y la caducidad”. *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario* [en línea]. 1992, p. 27 [Fecha de consulta: 06 de junio del 2018]. Disponible en: <[http://www.ipdt.org/editor/docs/02\\_Rev22\\_LHB.pdf](http://www.ipdt.org/editor/docs/02_Rev22_LHB.pdf)>

<sup>16</sup> La Ley Julia de Maritandis Ordinibus y la Ley Papia Poppaea, las cuales determinaban la extinción de los derechos generados por liberalidades que fueran dejadas en testamentos al no darse cumplimiento a sus propósitos (matrimonio de los célibes y la procreación legítima por parte de los casados sin hijos), dentro de los 100 días posteriores a la muerte del testador. VIDAL RAMÍREZ, F., *La prescripción y la caducidad en el Código Civil Peruano...* op. cit., pp. 197 y 198.

<sup>17</sup> Ha esto hace referencia el romanista PETIT en su obra “Las Leyes Caducarias”, cuando menciona el acrecentamiento en relación con las liberalidades caducas, las cuales buscaban incentivar el incremento de la natalidad, que iba decayendo. GUERRERO LINARES, A., “La Caducidad como medio de extinción de las obligaciones” [en línea], en: COLEGIO DE PROFESORES DE DERECHO CIVIL DE LA FACULTAD DE DERECHO UNAM, *Estudios Jurídicos que en Homenaje a ANTONIO DE IBARROLA AZNAR presenta el Colegio de Profesores de Derecho Civil de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México D.F., Cardenas Editor y Distribuidor, 1996, p. 124 [Fecha de consulta: 18 de diciembre de 2020] Disponible en: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3968/11.pdf>>. Por su parte, GUTIERRES Y GONZÁLES señala que la institución de la caducidad se desarrolla a partir de las leyes *Julia de Maritandis* y *Julia et Papia Poppaea*, llamadas también *Las Leyes Caducarias*, cuyo propósito era aumentar la población y sanear las costumbres. BEJARANO SÁNCHEZ, M., *Obligaciones Civile* [en línea], Oxford University Press, México D. F., 2010, 6ta edición, p.452 [Fecha de consulta: 19 de diciembre de 2020]. Disponible en: <<https://drive.google.com/file/d/1CiYZWijkpDi-b4sn2GlnSWUrBSUcwWTi/view>>.

caducidad como institución jurídica. Para otros, su primer antecedente se encuentra en las *actio temporalis*, según las cuales la adquisición del derecho dependía del ejercicio de la acción en un plazo prefijado<sup>18</sup>.

Por su parte, el Código civil francés de 1804, el cual influyó en nuestro Código civil de 1852, no dio reconocimiento alguno a la caducidad, centrándose únicamente en la prescripción, concibiendo a esta como una institución de carácter unitario<sup>19</sup>. En consecuencia, nuestro Código civil de 1852 dio cabida únicamente a la prescripción ignorando la figura de la caducidad<sup>20</sup>.

Por su parte, pese a que el Código civil alemán de 1900 no reconoce expresamente a la caducidad, la doctrina ha calificado algunos de los plazos que legisla como plazos de caducidad. Algo similar ocurrió con nuestro Código civil de 1936, respecto del cual, si bien algunos autores resaltaron el hecho de no haberse legislado sobre esta figura, calificaron algunos de los plazos allí regulados como plazos de caducidad<sup>21</sup>.

Finalmente, el Código civil italiano de 1942, reconoce la diferencia entre prescripción y caducidad en virtud de su objeto de extinción. Sin embargo, en este código no se utilizó el vocablo “caducidad” sino “decadencia de derechos”. Así, nuestro actual Código civil, al recibir la influencia del Código italiano, realiza el deslinde conceptual entre estas dos instituciones, determinando la diferencia básica y fundamental dentro del Derecho civil. Estas diferencias fueron plasmadas en sus artículos 1989° y 2003°<sup>22</sup>.

En consecuencia, podemos obtener dos ideas generales de lo antes descrito. Que, en la actualidad existen dos doctrinas en relación con la prescripción que se pueden encontrar en los códigos civiles actuales. Así, la doctrina unitaria (vigente en Colombia, Uruguay y España) regula la prescripción como una única institución que cuenta con dos caras: por un lado, se adquiere la propiedad de un derecho al ejercitar su posesión pacífica y continuada por un periodo de tiempo (sentido adquisitivo) y por el otro, a través de la prescripción alguien pierde la titularidad de un derecho por su inactividad durante un determinado plazo (sentido extintivo).

<sup>18</sup> VIDAL RAMIREZ, F., “Precisiones en torno a la prescripción extintiva y a la caducidad”, Lex [en línea], 2013, Vol. 11, N° 11, pp. 121 y 122 [Fecha de consulta: 23 de junio del 2018]. Disponible en: <<http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/6>>

<sup>19</sup> Artículo 2219° del Código Civil Francés de 1804:

*La prescripción es un modo de adquirir o de liberarse por transcurrir un espacio de tiempo, en las condiciones determinadas por la ley*

<sup>20</sup> VIDAL RAMIREZ, F., “Precisiones en torno a la prescripción extintiva y a la caducidad” ... op. cit., p. 122.

<sup>21</sup> Tal como lo hizo JORGE EUGENIO CASTAÑEDA en un Código que editó con muy breves comentarios, en los que diferenciaba los plazos de prescripción de los plazos de caducidad (Ibidem, p.122 y 123).

<sup>22</sup> VIDAL RAMIREZ, F., “Precisiones en torno a la prescripción extintiva y a la caducidad” ... op. cit., p. 123.

En cambio, la doctrina dualista reconoce la existencia de dos instituciones individuales y autónomas (la prescripción adquisitiva o usucapión y la prescripción extintiva) señalando que, adicional al transcurso del tiempo (elemento fáctico), los requisitos que se exigen para una y otra prescripción son distintos<sup>23</sup>. En el Perú, esta es la doctrina que hemos acogido en nuestro Código civil, regulando la prescripción adquisitiva o usucapión dentro del Libro V (Derechos Reales) y recogiendo la prescripción extintiva y la caducidad en el Libro VIII (Prescripción y Caducidad). En adelante, cuando hablemos de prescripción nos referiremos únicamente a su sentido extintivo, salvo se indique lo contrario.

Como segunda idea, la caducidad, se ha presentado con mayor fuerza como institución jurídica durante las codificaciones civiles modernas gracias a la doctrina. A pesar de no ser reconocida expresamente en algunos códigos, la doctrina ha buscado remarcar las diferencias entre caducidad y prescripción para evitar la confusión entre ambas figuras<sup>24</sup>.

En nuestro Código civil se regula la diferencia más resaltante entre estas dos figuras. Por un lado, el artículo 1989° señala que *la prescripción extingue la acción, pero no el derecho en sí*, mientras que el artículo 2003° indica que *la caducidad extingue tanto el derecho como la acción correspondiente*. Al respecto, VIDAL RAMIREZ, hace una precisión sobre el concepto que debemos entender de acción en estos artículos. Así, en su sentido más tradicional, es un concepto integrado al del derecho subjetivo y no como si se tratara de otro derecho (derecho de acción). Por consiguiente, cuando el Código civil indica que lo que se extingue es la acción, se refiere a la pretensión que genera el derecho subjetivo y que se pretende hacer valer mediante el ejercicio del derecho de acción. Concretamente en el supuesto de la caducidad (artículo 2003°), se extingue el derecho subjetivo y la pretensión correspondiente, quedando el derecho de acción, pero sin la pretensión que podía motivar su ejercicio<sup>25</sup>.

### **1.1.2 Inconvenientes de traspasar los conceptos civiles de caducidad y prescripción al derecho administrativo**

Todo lo antes indicado respecto a la conceptualización y distinción recogida en nuestro Código civil sobre la caducidad y la prescripción no puede ser trasladado sin inconvenientes al Derecho administrativo debido a las especiales peculiaridades que se presentan dentro de esta rama del derecho: la participación de la Administración pública como

<sup>23</sup> VIDAL RAMIREZ, F., “En torno a la prescripción extintiva”, *Revista Oficial del Poder Judicial*, 2009, Año 3, N° 5, p. 231.

<sup>24</sup> VIDAL RAMÍREZ, F.; *La prescripción y la caducidad en el Código Civil Peruano...* op. cit., pp. 198 y 199.

<sup>25</sup> VIDAL RAMIREZ, F., “Precisiones en torno a la prescripción extintiva y a la caducidad” ... op. cit., pp. 123 y 124.

sujeto especial que actúa en ejercicio del *ius imperium* y la incidencia del interés general dentro de las relaciones jurídico-públicas.

Al respecto, CABALLERO SÁNCHEZ identifica tres factores principales que explican el por qué la concepción iusprivatista resulta insuficiente e imposible de transposición como tal al ámbito del Derecho administrativo:

- (a) Debido a las propias deficiencias que presenta la construcción civilista,
- (b) La reorientación que sufre el instituto de la prescripción en el Derecho público; y
- (c) Respecto a la caducidad, su construcción debe ser hecha principalmente desde el Derecho público, porque es un instituto de Derecho público<sup>26</sup>.

Respecto al **primer factor**, el autor hace referencia a las dificultades planteadas en torno a la figura de la prescripción, ya que no existe un consenso que determine si se trata de una institución o si son dos independientes, tal como lo postulan la doctrina unitaria y dualista respectivamente. En relación con la prescripción extintiva, existe más de una visión respecto al objeto sobre el que actúa. Así, surge la duda si solo se extingue la acción o también el derecho, o si se trata en realidad de una excepción<sup>27</sup>. De igual forma, han existido problemas al momento de explicar su efecto “extintivo” pues, se habla de la subsistencia de un derecho natural que justifica la legitimidad del pago voluntario después de haber prescrito<sup>28</sup>.

Por su parte, en relación con la caducidad, desde el derecho civil existen problemas para determinar si se admite la suspensión o si el plazo transcurre sin interrupción alguna, pues aunque la doctrina dominante postula la fatalidad del plazo de caducidad, ENNECERUS reconoce algunos supuestos en los que se admite la aplicación de causas relativas a la suspensión<sup>29</sup>. De igual forma, debemos determinar cuál es el concepto de acción que se aplica.

<sup>26</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., pp. 18 y 19.

<sup>27</sup> HERNÁNDEZ BERENGUEL, expone al respecto que existen tres posiciones diferentes: La primera señala que la prescripción produce el doble efecto de extinguir el derecho y su acción; la crítica a esta postura señala que no corresponde hablar de extinción del derecho cuando se admite la renuncia a la prescripción ganada. La segunda postura, que es la que recoge nuestro Código Civil vigente, expresa que la prescripción extingue la acción, pero no el derecho, sin embargo, hay quienes señalan que esto no es del todo cierto, por cuanto nada impediría que quien dejó transcurrir el tiempo ejercite su derecho de acción contra quien resultó favorecido por la prescripción y que este a su vez, decida renunciar a ella. La tercera posición considera la prescripción como una excepción, tratándose de un medio de defensa que busca enervar la acción iniciada por quien dejó pasar el plazo prescriptorio. Al respecto, DÍEZ-PICAZO defiende que la prescripción no constituye una excepción en el sentido técnico de la palabra, al poder invocarse en un proceso desde cualquier posición que ocupe el interesado (La prescripción y la caducidad... op. cit., pp. 22-25).

<sup>28</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., pp. 28 y 29.

<sup>29</sup> VIDAL RAMIREZ, cita a Ennecerus cuando distingue los plazos de caducidad en dos grupos: Los plazos de caducidad pura, en el cual encuadramos a muchos plazos de caducidad, no reconocen causas de interrupción o suspensión, en cambio, los plazos mixtos de caducidad, admiten la aplicación de algunas de las causas de suspensión reconocidas para la prescripción, o bien se prescriben causas especiales de suspensión. En el Perú, el artículo 2005° del Código Civil vigente establece la no admisibilidad de interrupción o suspensión salvo

Si se refiere a la extinción de la pretensión que se busca con la acción o la extinción del derecho de acción.

Respecto al **segundo factor**, vemos que la prescripción dentro del Derecho administrativo opera de manera distinta. No solo la intervención de la Administración pública, sino también la preservación del interés general dentro de las relaciones administrativas, hacen que esta figura tenga ciertas particularidades que se contraponen a la concepción civilista de la prescripción.

Por un lado, vemos que al tratarse de temas que involucran el interés general, será necesario que el juzgador, de constatar el plazo que hace efectiva la prescripción, la declare de oficio. Contrario a la prescripción civil que requiere la alegación a instancia de parte, en el Derecho administrativo la prescripción opera automáticamente<sup>30</sup>. Por tanto, si tomamos en cuenta lo antes expuesto y consideramos las limitaciones a la autonomía de la voluntad que trae consigo el Derecho público, tampoco resultaría coherente reconocer la potestad de renunciar a la prescripción ganada, como sí ocurre en el Derecho civil<sup>31</sup>.

Finalmente, respecto al **tercer factor**, el autor señala que la caducidad se introduce en el ordenamiento jurídico al servicio de un interés general, pues lo que se busca al establecer tiempos de habilidad para las actuaciones jurídicas, es que los derechos o facultades que se ostentan sean siempre aprovechados, siendo contrario a este interés la existencia de situaciones jurídicas de manera indeterminada en el tiempo, generando inseguridad jurídica<sup>32</sup>. Al respecto, VIDAL RAMÍREZ señala que:

“Tratándose de la caducidad, el orden público está más acentuado que en la prescripción, ya que su elemento más importante es el plazo previsto en la ley de cada caso en que se origine un derecho susceptible de caducidad. En este instituto, más que en la prescripción, se aprecia el imperativo de la ley por definir o resolver una situación jurídica o su cambio. [...]”<sup>33</sup>.

De esta manera vemos que la noción y el tratamiento tanto de la caducidad como de la prescripción en el Derecho administrativo difiere de su concepción a partir del Derecho civil.

---

una excepción, de acuerdo al artículo 1994° inciso 8, solo se admite la suspensión del plazo de caducidad mientras sea imposible reclamar el derecho ante un tribunal peruano (*La prescripción y la caducidad en el Código Civil Peruano...* op. cit., pp. 208 y 209).

<sup>30</sup> Cfr. BECERRA GÓMEZ, A. M., *Prescripción y caducidad en el Derecho Administrativo Peruano. Su regulación en la Ley del Procedimiento Administrativo General, pro-manuscrito*, Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, Piura, p. 11.

<sup>31</sup> Cfr. CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 18.

<sup>32</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 19.

<sup>33</sup> VIDAL RAMÍREZ, F., *La prescripción y la caducidad en el Código Civil Peruano...* op. cit., p. 204.

Aunque en un inicio se dirigió la mirada a esta rama del Derecho, con el tiempo las mismas particularidades del Derecho administrativo, han generado que se vayan conformando sus propios conceptos y categorías.

Desde una visión administrativista, CABALLERO SANCHEZ define a la prescripción como plazos interrumpibles que miden la vida de determinadas titularidades jurídicas, activas o de poder dentro de una relación jurídico administrativa<sup>34</sup>.

Esta prescripción se caracteriza:

- (a) Por sus plenos efectos extintivos, pues una vez consumado su transcurso se pierde irremediamente la situación jurídica sobre la que pesaba<sup>35</sup>;
- (b) Por operar automáticamente, siendo necesario únicamente la constatación del vencimiento del plazo para su posterior declaración, la cual no tiene efectos constitutivos (sus efectos se retrotraen al momento de su configuración)<sup>36</sup>;
- (c) Por su declaración, la cual se hace de oficio, de manera que no cabe distinguir entre el momento de consumación del plazo prescriptorio y el momento de ejercicio de un poder o facultad de prescripción<sup>37</sup>;
- (d) Por la imposibilidad de renunciar a la prescripción ganada debido a que el interés general está presente en las relaciones de Derecho público, lo que constituye un límite a las facultades de disposición sobre los derechos patrimoniales<sup>38</sup>;
- (e) Por admitirse la interrupción y la suspensión del plazo prescriptorio, entendiéndose por interrupción la intrascendencia del tiempo transcurrido y apertura de un nuevo plazo, pues dicho tiempo deviene en inútil y hay que comenzar a contar un nuevo plazo<sup>39</sup>. Por su parte, la suspensión implica una pausa del plazo prescriptorio, el cual podrá ser reanudado con posterioridad en caso concurran las causas que así lo establecen, es decir, reanudado el plazo se suman el periodo inicial transcurrido y el que empiece a computarse desde que desaparece la causa que motivó la suspensión<sup>40</sup>.

En el Perú, la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG) y su nuevo Texto Único Ordenado (en adelante, T.U.O.) regulan la figura de la suspensión para la prescripción en los procedimientos administrativos sancionadores. En opinión de BACA

<sup>34</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p.82.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p.314.

<sup>36</sup> *Ibidem*, 314 y 315.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p.43.

<sup>39</sup> GÓMEZ CORRALIZA, B., “Comentarios jurisprudenciales sobre la caducidad”, *La Ley*, 1988-4, p. 803. Citado por CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 320.

<sup>40</sup> *Ibidem*, pp. 43-44 y 314-315.

ONETO, es razonable que este sea el sistema vigente en nuestro ordenamiento pues no concurren todas las condiciones necesarias para que la interrupción funcione, tal como ocurre en ordenamientos como el español. Esto más que nada se debe a que el reinicio del cómputo del plazo de prescripción tiene sentido cuando los plazos prescriptorios son más breves, como ocurre en el Derecho español, el cual establece un plazo de seis meses para las infracciones leves, dos años para las graves y tres para las muy graves<sup>41</sup>.

La prescripción administrativa, a su vez, se divide en dos tipos, dependiendo del ámbito en el que actúa:

**a) La prescripción patrimonial.** Podemos decir que ocurre de manera similar al Derecho civil cuando transcurrido un periodo de tiempo, el titular de un derecho de crédito pierde la acción judicial para exigir el derecho con posterioridad<sup>42</sup>. Así, en el caso del Derecho administrativo, también es posible considerar que, ante la falta de exigencia de pago por parte de la Administración durante el periodo de tiempo señalado en la norma, dicha obligación de pago se hace inexigible<sup>43</sup>. Esta prescripción opera en (1) obligaciones de naturaleza tributaria (a favor o en contra de la Administración<sup>44</sup>) y (2) obligaciones de naturaleza no tributaria (a favor de la Administración<sup>45</sup>).

<sup>41</sup> BACA ONETO, V. S., “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*, 2011, Vol. N° 37, p. 267.

<sup>42</sup> BECERRA GÓMEZ, A. M., *Prescripción y Caducidad en el Derecho administrativo peruano...* op. cit., p. 12.

<sup>43</sup> HERNÁNDEZ BERENGUEL, L., *La prescripción y la caducidad*, [en línea]... op. cit. p. 24.

<sup>44</sup> Artículo 43° del T.U.O. del Código Tributario

*La acción de la Administración Tributaria para determinar la obligación tributaria, así como la acción para exigir su pago y aplicar sanciones prescribe a los cuatro (4) años, y a los seis (6) años para quienes no hayan presentado la declaración respectiva.*

*Dichas acciones prescriben a los diez (10) años cuando el Agente de retención o percepción no ha pagado el tributo retenido o percibido.*

*La acción para solicitar o efectuar la compensación, así como para solicitar la devolución prescribe a los cuatro (4) años.*

<sup>45</sup> El artículo 260° del nuevo T.U.O. de la LAPG, que corresponde al artículo 238° de la Ley N° 27444, regula la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, y si bien no establece un plazo prescriptorio, el artículo 5° del nuevo T.U.O. de la Ley 27584, ley que regula el proceso contencioso administrativo, señala como posible pretensión de este proceso “*la indemnización por el daño causado con alguna actuación impugnada, conforme al artículo 238 de la Ley N° 27444, siempre y cuando se plantee acumulativamente a alguna de las pretensiones anteriores*”. En consecuencia, podemos decir que el administrado, después de agotar la vía administrativa, cuenta con un plazo de tres meses para ejercer la acción correspondiente a fin de solicitar, de manera accesorio, el reconocimiento de la responsabilidad de la Administración (numeral 1 del artículo 18° del T.U.O. de la Ley 27584). Al respecto, VILLAVICENCIO ESCUDERO, siguiendo a REBOLLO, considera que la regla general para solicitar la reclamación de la indemnización debe plantearse primero ante la vía administrativa, por tratarse de una vía expeditiva, y que si bien la jurisdicción contencioso administrativa es la competente para declarar esta responsabilidad, esto presupone que ha habido un procedimiento administrativo previo donde la entidad generadora del daño se ha expresado acerca de si incurrió o no en responsabilidad patrimonial. VILLAVICENCIO ESCUDERO, L. A., “Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública: apuntes para una propuesta de cambio en la Ley peruana del Procedimiento Administrativo General”, *Derecho & Sociedad* [en línea], 2018, N°50, pp. 109 y 110 [fecha

**b) La prescripción sancionadora.** Es aquella que incide sobre la potestad que ostenta la Administración para perseguir y sancionar las infracciones y después para ejecutar las sanciones, a través de una acción administrativa. A su vez, esta prescripción se divide en dos clases<sup>46</sup>: (1) La prescripción de la infracción, aunque en realidad lo que prescribe no es la infracción *per se*, sino la acción del Estado para ejercitar el *ius puniendi*, nacida de un posible delito o infracción<sup>47</sup> y (2) la prescripción de la sanción, por la cual se extingue la acción de la Administración pública para exigirle al infractor, ya condenado, el cumplimiento del castigo<sup>48</sup>.

Por su parte, la **caducidad** en el Derecho administrativo no cuenta con un concepto unitario que abarque todas sus manifestaciones. El término “caducidad” es utilizado para designar supuestos que cuentan con sus propias notas características y que resultan tener en común los efectos extintivos<sup>49</sup>. Sin embargo, y de manera muy general, CABALLERO SÁNCHEZ aproxima una posible definición de los plazos de caducidad, indicando que son “aquellos plazos fatales o no interrumpibles cuyo incumplimiento determina consecuencias extintivas”<sup>50</sup>. De igual forma, señala que:

“La técnica de la caducidad permite en el [D]erecho administrativo, no sólo limitar en el tiempo los periodos de habilidad en que es posible ejercitar con eficacia un derecho o facultad, sino también controlar la duración de los procesos y procedimientos en general y el disfrute de concesiones y autorizaciones administrativas<sup>51</sup>”.

De esta aproximación general del concepto de caducidad podemos distinguir ciertas notas características:

- (a) sus efectos extintivos, los cuales se ven matizados dependiendo del tipo de caducidad del que se trate, por tanto, no podríamos alegar que estos efectos se generan de manera automática en todas las manifestaciones de caducidad;
- (b) en principio, la caducidad no admite la interrupción o suspensión del plazo, debido a la brevedad del mismo en comparación a los plazos prescriptorios que tienden a ser más largos.

---

de consulta: 03 de julio de 2020] Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6754599.pdf>>. Sin embargo, el plazo que señala la norma y que aquí se discute no se trata de un plazo prescriptorio, sino de un plazo de caducidad.

<sup>46</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., pp. 409 y 410.

<sup>47</sup> DE DIEGO DÍEZ, L. A., *Prescripción y caducidad en el derecho administrativo sancionador*, 2da ed. Barcelona, Bosch, 2009, p. 31.

<sup>48</sup> BACA ONETO, V. S., *La extinción de la responsabilidad del infractor en el Derecho Administrativo Sancionador, pro-manuscrito*, Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, Piura, p. 1.

<sup>49</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 89.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p.90.

Sin embargo, en algunos casos, se admite que el plazo de caducidad pueda ser prorrogado o hasta suspendido<sup>52</sup>; y, por último,

(c) todas las manifestaciones de caducidad se fundamentan en el interés general, pues es parte de este interés el establecer límites temporales a los derechos, potestades o situaciones pendientes de ser ejercitadas ya que, de lo contrario, ostentarlas de manera indefinida generaría inseguridad jurídica dentro de la sociedad.

En relación con los tipos de caducidad, el autor identifica tres manifestaciones en el Derecho administrativo<sup>53</sup>:

**a) La caducidad-carga**, la cual se refiere a aquellos supuestos en los que el particular tiene un plazo corto para el ejercicio de un derecho en beneficio propio, haciendo alusión a los límites temporales impuestos al particular para que reaccione ante las actuaciones administrativas que le puedan afectar<sup>54</sup>. Ejemplo de ello serían los plazos con los que cuentan los administrados para presentar los recursos administrativos o el plazo para acudir a la vía contenciosa administrativa.

**b) La caducidad-perención**, por la cual terminan de manera anticipada los procedimientos como consecuencia de la falta de actuaciones por parte de los administrados, en los procedimientos iniciados por ellos, y por inactividad de la Administración, en los procedimientos iniciados de oficio<sup>55</sup>. Un claro ejemplo de ello ocurre en los procedimientos sancionadores cuando transcurrido un plazo desde el inicio del procedimiento, si la Administración no ha emitido resolución que sancione o archive, este se tendrá por concluido y se procederá a su archivamiento (artículo 259° del nuevo T.U.O. de la LPAG).

**c) La caducidad-sanción**, también conocida como caducidad concesional. Es aquella por la cual, se extingue el derecho de un particular para realizar cierta actividad intervenida, debido a su no ejercicio o al incumplimiento de las condiciones estipuladas para su ejercicio<sup>56</sup>. Ejemplo de ello son las pérdidas de concesiones, sin embargo, no corresponde hablar

<sup>52</sup> En el Perú, el numeral 1 del artículo 257° del T.U.O. de la LPAG reconoce en favor de la Administración que el plazo de caducidad puede ser ampliado por tres meses más, siempre que lo justifique debidamente en una resolución y que la misma sea emitida antes del vencimiento del plazo original (9 meses). Así, nuestra legislación solo reconoce la posibilidad de prorrogar el plazo, dejando fuera la posibilidad de suspenderlo.

<sup>53</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 81 y 82.

<sup>54</sup> BECERRA GÓMEZ, A. M., *Prescripción y Caducidad en el Derecho administrativo peruano...* op. cit., p. 23.

<sup>55</sup> SÁNCHEZ POVIS, L. y VALVERDE ENCARNACIÓN, G., “La caducidad del procedimiento administrativo sancionador en el TUO LPAG. Estudio introductorio para su caracterización en el ordenamiento peruano”, *Circulo de Derecho Administrativo* [en línea], 2019, N°17, pp. 82 y 83 [Fecha de consulta: 13 de septiembre del 2020] Disponible en: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/download/22166/21482/>>

<sup>56</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 82.

realmente de caducidad cuando esta pérdida es consecuencia del incumplimiento de sus condiciones, y no por el transcurso del tiempo<sup>57</sup>.

En síntesis, podemos decir que, la caducidad y la prescripción encuentran un campo fértil en el Derecho administrativo como medio para establecer límites temporales a la actuación de Administraciones públicas, cada vez más intervencionistas, en el ejercicio de sus potestades y prerrogativas<sup>58</sup>. Sin embargo, no faltan los problemas dentro de esta rama del Derecho en relación con estas dos instituciones, pues sus regímenes jurídicos resultan más homogéneos que en el Derecho privado.

### 1.1.3 *El doble fundamento de la caducidad y la prescripción*

Aunque es importante para este trabajo dilucidar las diferencias entre caducidad y prescripción, debemos reconocer que ambas responden a los mismos fundamentos y que, en consecuencia, corresponde hacer un tratamiento indiferenciado al respecto. Así, afirmamos que ambas figuras tienen sustento con base en dos principios: la seguridad jurídica y el principio de eficacia<sup>59</sup>.

Para LÓPEZ RAMÓN, el **fundamento jurídico** de la caducidad, entendido como la razón determinante de la obligatoria declaración de caducidad en las circunstancias establecidas, radica en **la ley**. Es gracias a su reconocimiento normativo que es posible alegar esta figura en los procedimientos, de tal manera que “en ausencia de la regla o fuera de su presupuesto de hecho no cabría deducir la caducidad de ningún principio general del derecho”<sup>60</sup>. Sin embargo, menciona que además de este fundamento, la caducidad también cuenta con un **fundamento lógico**, entendido como “la razón de ser de la institución, que podemos encontrar en los motivos expresados por el legislador, las explicaciones dadas por la doctrina y la jurisprudencia”, o incluso un principio general del derecho apto para su cobertura. En ese sentido, los principios de seguridad jurídica y eficacia vendrían a ser el fundamento lógico de la caducidad y la prescripción<sup>61</sup>.

Así, a través del **principio de seguridad jurídica**, “se asegura a todos los individuos una expectativa razonable sobre cómo actuarán los poderes públicos y, en general, los individuos al desarrollarse e interactuar en la vida comunitaria”<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> BACA ONETO, V. S., “La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento... op. cit., 266.

<sup>58</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 75.

<sup>59</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p.66 y ss.

<sup>60</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., “La caducidad del procedimiento de oficio”, *Revista de Administración Pública*, 2014, N° 194, p. 21.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>62</sup> Fundamento tercero de la STC N° 0001-0003-2003-AI/TC.

Sobre el principio de seguridad jurídica y la necesidad de establecer límites temporales al poder punitivo de la Administración, LAPAZ cita a MARIENHOFF quien, en su Tratado de Derecho Administrativo, señala que: “[e]n un Estado de Derecho nadie debe vivir la amenaza permanente de que, en cualquier momento y cualquiera sea el tiempo transcurrido, pueda ser penado o sometido a proceso, sea este judicial o administrativo, con las graves consecuencias consiguientes [...]”<sup>63</sup>.

En ese sentido, lo que se busca es establecer límites temporales al ejercicio de las potestades administrativas ya que el Estado no debería ser capaz de perseguir a los administrados de manera indefinida, manteniéndolos en un estado de pendencia sobre las relaciones jurídicas que mantienen con la Administración<sup>64</sup>. Estas potestades administrativas, entendidas como poder en sí mismo son imprescriptibles, ya que la Administración nunca deja de ostentarlas. Sin embargo, lo que sí es susceptible de ser limitado es el ejercicio de dicho poder. Para AGUADO I CUDOLÀ el poder que tiene la Administración no nace de ella misma, sino que le es otorgado por el ordenamiento jurídico con un alcance limitado para proceder a su ejercicio<sup>65</sup>. Y es como respuesta a esta necesidad de limitar temporalmente el poder de la Administración que tienen cabida las figuras de la caducidad y la prescripción en el Derecho administrativo como garantías para el administrado.

Por su parte, LÓPEZ RAMÓN, en un sentido más crítico, cuestiona el enfoque dado al principio de seguridad jurídica, pues considera que es inexacto que el administrado se vea agobiado por la incertidumbre de si será o no sancionado. Tomando en cuenta las muchas ocasiones que el administrado sí resulta culpable por la comisión de alguna infracción, la paralización del procedimiento sancionador no le traerá inquietud, sino que, por el contrario, le traerá una suerte de alivio, más aún si tales retrasos llevan consigo la posibilidad de la conclusión del procedimiento al declararse la caducidad<sup>66</sup>.

A su consideración, esta inquietud o sufrimiento del administrado entendido como fundamento de la caducidad, es en realidad una ficción legal. Debiendo dar un enfoque distinto a la seguridad jurídica, eliminando el componente subjetivo, y centrando el

<sup>63</sup> LUST HITTA, E., LORENZO DE VIEGA JAIME, S. Y SANCHEZ CARNELLI, L., “Procedimiento Administrativo. Modificaciones del Decreto 420/2007 al Decreto 500/91”, *Revista de Derecho Público*, N° 34, 2008, p. 149. Citado por LAPAZ, G., “Seguridad Jurídica: Plazos de Prescripción y Caducidad de las Infracciones y Sanciones Administrativas en Nuestro Derecho y Jurisprudencia”, *Revista de Derecho Público* [en línea], 2017, N°52, p.79 [Fecha de consulta: 11 de junio de 2018] Disponible en: <<http://www.revistaderechopublico.com.uy/ojs/index.php/Rdp/issue/view/3/RDP52>>

<sup>64</sup> BECERRA GÓMEZ, A. M., *Prescripción y Caducidad en el Derecho administrativo peruano...* op. cit., p. 11.

<sup>65</sup> AGUADO I CUDOLÀ, V., *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, Madrid, Marcial Pons, 1999, p. 22.

<sup>66</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., “La caducidad del procedimiento de oficio” ... op. cit., p. 26.

fundamento en su sentido estricto, el cual impone que la Administración emplee sus potestades limitadoras de derechos con estricta sujeción a los requisitos establecidos, incluyendo el temporal<sup>67</sup>.

Por su parte, CABALLERO SÁNCHEZ reconoce el **principio de eficacia** como justificación de la función interna de la prescripción y la caducidad, pues lo que impulsa este principio es la búsqueda constante de optimización de los procedimientos que sigue la Administración para la consecución de sus fines, lo que a su vez implica ejercer de manera selectiva la potestad sancionadora<sup>68</sup>.

En el caso de los procedimientos sancionadores, la Administración debe perseguir las infracciones más recientes y no enfocarse en los hechos que se van distanciando en el tiempo, ya que las sanciones administrativas tienen sentido en la medida en que son ejemplares e inmediatas. Hacer lo contrario no solo genera ineficacia, sino que además se aparta del ideal de justicia deseado<sup>69</sup>.

Es en este intento de impulsar un adecuado ejercicio de las potestades sancionadoras que la caducidad se configura como un mejor mecanismo de protección en comparación a la prescripción, pues, en palabras de CABALLERO SÁNCHEZ, “un sistema de plazos amplios de prescripción sólo sirve para que la Administración tenga entretenidos a sus funcionarios, y no garantiza en absoluto el éxito de los poderes sancionadores. Al contrario, la reducción de esos plazos (dentro de unos márgenes razonables), e incluso su conversión en términos fatales de caducidad, constituyen en realidad primas de eficacia en la labor administrativa”<sup>70</sup>.

Así, establecer un plazo para que la Administración haga uso de la potestad sancionadora y resuelva en un plazo razonable el procedimiento sancionador, garantiza su actuación eficaz, con miras a un resultado en concreto y evita incurrir en costos innecesarios<sup>71</sup>.

Adicional a estos dos fundamentos, para ZEGARRA VALDIVIA, una de las justificaciones de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador se encuentra en el **principio del debido procedimiento**. Y es que tal como aparece expresado en el artículo IV del Título Preliminar del T.U.O. de la LPAG, son parte de los derechos y garantías de los administrados el “obtener una decisión motivada, fundada en Derecho, emitida por la

---

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>68</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., pp. 73 y 74.

<sup>69</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 74.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> ALEJOS GUZMAN, O., “La Caducidad del Procedimiento Sancionador en el Perú”, *Derecho & Sociedad* [en línea], 2020, Vol. 1, N°54, p.415 [Fecha de consulta: 12 de enero de 2021]. Disponible en: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/22429/21657>>

autoridad competente y en un plazo razonable”. Así, en opinión de este autor “el objetivo de la prescripción está también vinculado con la situación jurídica del administrado, de manera que se garantice su derecho a un procedimiento debido y rápido. Asimismo, por la incidencia que pueden tener determinadas actuaciones en la esfera del ciudadano, la existencia de plazos se convierte en esencial para garantizar adecuadamente esta esfera jurídica”<sup>72</sup>. Este razonamiento también puede aplicarse a la caducidad.

Sobre el plazo razonable, el Tribunal Constitucional reconoció la importancia de este derecho a través de la sentencia recaída en el Exp. N° 3509-2009-PC/TC, indicando que la vulneración del derecho al plazo razonable genera una pérdida de la legitimidad punitiva al quebrantar un derecho individual de naturaleza fundamental. Por tal motivo, el Estado se encontraría impedido de continuar con la persecución penal<sup>73</sup>. Dada la actual regulación, lo expuesto en esta sentencia refuerza el hecho de que uno de los fundamentos de la prescripción y la caducidad se encuentra en el deber de salvaguardar el derecho al plazo razonable.

#### **1.1.4 Elementos comunes entre ambas instituciones**

Además de los fundamentos antes mencionados, existen otras notas características que comparten tanto la caducidad como la prescripción y que consideramos pueden ser estudiadas de manera conjunta. Estos elementos son parte de la estructura básica de ambas instituciones, manifestándose, sin embargo, de diferente manera según se trate de una u otra.

Al respecto, CABALLERO SÁNCHEZ expone que “la esencia de prescripción y caducidad reside en tres elementos nucleares, que invariablemente aparecen al hacer la radiografía de los supuestos en que actúan estas instituciones”. Se trata de dos requisitos básicos como son el tiempo y la inactividad, y una consecuencia o efecto de su concurrencia, la extinción de una situación jurídica subjetiva<sup>74</sup>:

**1.1.4.1 La inactividad o falta de ejercicio de una situación subjetiva.** Este elemento se manifiesta de manera diferente según se trate de caducidad o prescripción. En la caducidad, falta una actuación concreta por parte del titular de una determinada posición, mientras que, en la prescripción, el silencio debe ser absoluto, es decir, tanto el sujeto activo como el pasivo deben permanecer inactivos. Es así que el autor concluye que la inactividad de la caducidad es de tipo formal mientras que la inactividad de la prescripción es material<sup>75</sup>.

<sup>72</sup> ZEGARRA VALDIVIA, D., “La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General”, *Círculo de Derecho Administrativo*, 2010, N° 09, p. 208.

<sup>73</sup> Fundamento 39 de la STC N° 3509-2009-PC/TC

<sup>74</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad...* op. cit., pp. 49-52.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p.51.

En el caso concreto de la inactividad de la Administración pública, NIETO señala que la inactividad material es una pasividad, un no hacer de la Administración en el marco de sus competencias ordinarias, mientras que la inactividad formal se refiere, por su parte, a la pasividad de la Administración dentro de un procedimiento, es la simple no contestación a una petición de los particulares<sup>76</sup>.

Así, decimos que la inactividad de la prescripción en el marco de los procedimientos sancionadores exige un no ejercicio de la potestad administrativa cuando existe el deber de hacerlo, es decir, no se da alguna actuación por parte de la Administración para dar inicio al procedimiento y todos los actos que lo componen. Sin embargo, cabría cuestionarse si acaso no se han presentado casos en los que, a pesar de iniciar el procedimiento, la potestad de la Administración prescribe<sup>77</sup>. En estos supuestos, no cabría, hablar siempre de una ausencia total de actividad administrativa para dar inicio al procedimiento, sino que esta afirmación ha de ser matizada. Al respecto, AGUADO I CUDOLÀ considera que, más que hablar de la inactividad como presupuesto de la prescripción, corresponde hablar con mayor propiedad de una ausencia de actividad administrativa eficaz<sup>78</sup>. De esta manera, puede existir actuación administrativa que suspenda el plazo prescriptorio y, sin embargo, las constantes demoras o posteriores paralizaciones generen la reanudación del mismo, resultando en una prescripción del ejercicio de la potestad de la Administración para sancionar.

En relación con la caducidad, no cabe hablar de una “inactividad” en sentido estricto, pues tal como lo define el Diccionario de la Lengua Española, se trata de una “carencia de actividad”, lo que implica en este caso una total falta de actuación administrativa cuando existe el deber de ser activa. Así, cuando hablamos de caducidad, estamos ante la ausencia de una actuación administrativa concreta que debió tener lugar dentro del plazo determinado por la norma<sup>79</sup>. En el caso de los procedimientos sancionadores, se trata de la emisión de la resolución administrativa que resuelva sancionar o absolver al administrado de las presuntas infracciones imputadas.

---

<sup>76</sup> NIETO, A., “La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo”, *Revista de Administración Pública*, 1962, N°37, p. 80.

<sup>77</sup> No hay ejemplo más claro que el regulado en el artículo 252.2 del nuevo T.U.O. de la LPAG, cuando se reconoce la suspensión de la prescripción.

<sup>78</sup> AGUADO I CUDOLÀ, V., *Prescripción y caducidad en el ejercicio...* op. cit., p. 31.

<sup>79</sup> En palabras de AGUADO I CUDOLÀ, “respecto a la caducidad debe entenderse que su producción obedece al transcurso de un plazo establecido sin que se haya producido una determinada actuación administrativa, ello con independencia de que exista una voluntad procedimental de la Administración dirigida a su realización. Por tanto, para saber si se ha producido o no la caducidad en cuanto límite al ejercicio de potestades administrativas, habrá que constatar si en el expediente administrativo consta que se ha producido la actividad a la cual el ordenamiento fija un plazo inexorable para su realización” (*Ibidem*, p. 34).

**1.1.4.2 El tiempo.** Entendido como la medida de la inactividad. Su fijación, dentro de unos límites razonables, es del todo convencional<sup>80</sup>. Por su parte, AGUADO I CUDOLÀ resalta la discusión sobre si el tiempo es realmente un elemento para la producción de la caducidad o si solo supone una medida de duración, pero sin formar parte de la esencia misma del fenómeno. Para el autor, no puede negarse que ambas instituciones son efectos jurídicos que produce el tiempo, en cuanto que es la ley quien atribuye tal eficacia al elemento temporal<sup>81</sup>.

Este elemento se manifiesta de dos maneras: una referida al cómputo del plazo (su inicio y duración) y la otra a la posibilidad de interrupción o suspensión de dicho plazo, manifestándose de manera diferente según se trate de la caducidad o la prescripción<sup>82</sup>.

Con relación al primer aspecto, tal como lo establece el nuevo T.U.O. de la LPAG, el cómputo del plazo de caducidad inicia desde la notificación de la imputación de cargos. Cuyo tiempo de duración es según la norma, un promedio de nueve meses con posibilidad de ampliarlo por tres meses más<sup>83</sup>. Por su parte, en el caso de la prescripción, el cómputo del plazo dependerá del tipo de infracción del que se trate (instantáneas, continuadas o permanentes), aunque todas éstas están ligadas a la fecha de comisión de la infracción<sup>84</sup>. Asimismo, el periodo de duración estándar para el plazo de prescripción de las infracciones que ha establecido la norma es de cuatro años<sup>85</sup>.

Así, vemos que existen diferencias según se trate de una figura u otra; para la caducidad se aplica un plazo más corto en relación con la prescripción y, además, su fecha de inicio está más vinculada al procedimiento (con su notificación) y no tanto a la infracción, aunque esto se debe a que ambas actúan sobre objetos diferentes<sup>86</sup>.

Con relación al segundo aspecto, uno de los principales rasgos característicos de la caducidad que la diferencia de la prescripción, es que aquella no admite, en principio, la interrupción o suspensión de su plazo. Sin embargo, en la legislación española se han reconocido supuestos en los que se pueden suspender los plazos de caducidad de los procedimientos administrativos en general, lo que incluiría el sancionador. Por tanto, el plazo

---

<sup>80</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 52.

<sup>81</sup> AGUADO I CUDOLÀ, V., *Prescripción y caducidad en el ejercicio...* op. cit., pp. 35 y 36.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>83</sup> Artículo 259.1 del nuevo T.U.O. de la LPAG.

<sup>84</sup> Artículo 252.2 del nuevo T.U.O. de la LPAG.

<sup>85</sup> Artículo 252.1 del nuevo T.U.O. de la LPAG.

<sup>86</sup> Mientras la prescripción actúa limitando el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, la caducidad (perención), actúa sobre el procedimiento que esta sigue para determinar si existe infracción y la consiguiente sanción, limitando la duración del mismo.

no correría durante la suspensión hasta que desaparezca su causal para posteriormente ser reanudado, es decir, la caducidad no opera durante el periodo de suspensión. Así, vemos que en España se admite la interrupción para el plazo prescriptorio, y la suspensión (cuando la norma así lo prevé) para los plazos de caducidad<sup>87</sup>.

En el Perú, el nuevo T.U.O. de la LPAG reconoce únicamente el supuesto de suspensión para la prescripción, dejando la posibilidad de reanudar el plazo<sup>88</sup>. Dicha continuación del cómputo empieza a correr después de quedar paralizado el procedimiento por más de veinticinco días hábiles por causas no imputables al interesado (artículo 252.2).

Sin embargo, un caso interesante es el que se presenta en el sector de telecomunicaciones. Mediante Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de Funciones y Facultades del OSIPTEL, se establece un plazo de prescripción distinto según se trate de infracciones leves, graves y muy graves, añadiendo, además que este se interrumpirá cuando la Administración se comunique con la entidad supervisada a fin de investigar o iniciar el procedimiento sancionador<sup>89</sup>. De esta manera, excepcionalmente y por ley especial se ha reconocido la interrupción de la prescripción en lugar de la suspensión, contrario a lo establecido en la norma general.

Por su parte, de acuerdo a su reciente regulación en el artículo 259°, la caducidad no admite ni la suspensión ni la interrupción de su plazo. Cabe resaltar que las leyes sectoriales pueden establecer plazos distintos a los establecidos en el nuevo T.U.O. de la LPAG tanto para la prescripción como para la caducidad.

<sup>87</sup> Al respecto, GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, Í., comentaron los supuestos de suspensión del plazo para operar la caducidad en los procedimientos sancionadores, reconocidos en las hoy derogadas Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común, y el Reglamento de Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora. Actualmente, los supuestos de suspensión aplicables a los procedimientos administrativos en general están regulados en el artículo 22° de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En dicho artículo se establecen tanto los supuestos en los que se aplica efectivamente la suspensión (numeral 2) y aquellos en los que se podrá suspender el plazo (numeral 1), (*Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: Teoría general y práctica del Derecho Penal Administrativo*. 2da ed. Navarra, Aranzadi, 2008, pp. 779-781).

<sup>88</sup> Tal como lo estableció el Decreto Legislativo N° 1029, que cambió el término “interrupción” por “suspensión”.

<sup>89</sup> *Artículo 31 de la Ley de Desarrollo de Funciones y Facultades del OSIPTEL:*

*31.1 La facultad de OSIPTEL para la imposición de sanciones administrativas prescribe: a) A los 2 (dos) años tratándose de infracciones leves; b) A los 3 (tres) años tratándose de infracciones graves; y, c) A los 4 (cuatro) años tratándose de infracciones muy graves.*

*31.2 El plazo prescriptorio se interrumpirá por comunicación de la administración dirigida a investigar o iniciar el procedimiento sancionador. Volverá a computarse por inactividad de la administración por un período de 4 (cuatro) meses.*

*31.3 La facultad de OSIPTEL para el cobro o ejecución de sanciones administrativas prescribe a los 2 (dos) años. El plazo se interrumpe por la comunicación de la administración dirigida a ejecutar el cobro o la ejecución de la sanción.*

**1.1.4.3 La extinción.** Es el efecto que acarrea la concurrencia de los elementos anteriores, es decir, transcurrida la inactividad durante el periodo de tiempo establecido en la ley, se perderá la situación jurídica que se disfruta o a la que se podía aspirar (derechos o potestades). En el caso del Derecho administrativo, sus efectos son más radicales que en el Derecho civil, pues no sobrevive ningún tipo de obligación natural y no se admite la renuncia del efecto extintivo por parte del sujeto beneficiario del mismo<sup>90</sup>.

Con relación a los efectos extintivos que genera la prescripción, estos no se producen sobre el hecho que impulsa el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, sino sobre esta última. Para AGUADO I CUDOLÀ es importante hacer esta apreciación, por cuanto es posible que de un mismo hecho se produzcan diversas consecuencias o efectos jurídicos. De esta manera, para el autor, es perfectamente posible que un determinado hecho, al constituir una infracción administrativa, sea objeto de sanción y, por otro lado, ocasione daños a la Administración pública, con la responsabilidad que ello conlleva. En ese contexto, la prescripción con relación a la sanción por la infracción administrativa cometida, se produciría en un determinado plazo, y la prescripción respecto a la responsabilidad por daños, en otro plazo<sup>91</sup>.

En la legislación peruana, el artículo 251° del nuevo T.U.O. de la LPAG señala que además de las sanciones administrativas que se impongan al administrado, es compatible el dictado de medidas correctivas, las cuales están dirigidas a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, así como a una **indemnización por los daños y perjuicios ocasionados**, determinada en el proceso judicial correspondiente. Por consiguiente, podría tener lugar lo antes expuesto, ya que el plazo otorgado a la Administración para determinar infracción dentro de un procedimiento administrativo sancionador es distinto e independiente al plazo aplicable para ejercitar la acción indemnizatoria por responsabilidad extracontractual en vía judicial<sup>92</sup>.

Por otra parte, los efectos extintivos de cualquier tipo de caducidad son definitivos, pero no siempre se darán de manera automática. En el caso de la caducidad-carga, sus efectos extintivos se dan de manera automática, radical y definitiva, sin necesidad de una declaración formal como ocurre, por ejemplo, cuando concluye el plazo para impugnar un acto

<sup>90</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 52.

<sup>91</sup> AGUADO I CUDOLÀ, V., *Prescripción y caducidad en el ejercicio...* op. cit., pp. 42 y 43.

<sup>92</sup> Artículo 2001.- *Prescriben, salvo disposición diversa de la ley:*

(...)

4.- *A los dos años, la acción de anulabilidad, la acción revocatoria, la acción indemnizatoria por responsabilidad extracontractual y la que corresponda contra los representantes de incapaces derivadas del ejercicio del cargo.*

administrativo. En cambio, en lo que refiere a la caducidad-sanción, la nota de automaticidad se ve matizada, ya que es necesario la declaración formal de la caducidad para que pueda surtir efectos.

En relación con procedimiento sancionador, la caducidad tiene por objeto la extinción del procedimiento mismo, configurándose como un modo de conclusión del procedimiento sin posibilidad de ser reabierto. Sin embargo, como ya se ha mencionado antes, esto no significa que la Administración no pueda iniciar posteriormente un nuevo procedimiento sobre los mismos hechos, siempre y cuando no haya vencido el plazo prescriptorio.

## 1.2 Imposibilidad de construir un concepto único de caducidad

Una de las particularidades de la caducidad administrativa es la falta de un concepto único y global que enmarque los supuestos que estudiamos bajo este nombre. Para CABALLERO SÁNCHEZ, más que la imposibilidad para elaborar una teoría general del régimen jurídico aplicable a la caducidad en el Derecho público, se trata en realidad de una falta de utilidad de la misma, ya que, a su criterio, los rasgos comunes que comparten sus tres manifestaciones, sólo permiten esbozar un instituto extintivo con un contenido excesivamente diluido.<sup>93</sup>

Para este autor, existen tres rasgos básicos que son directrices para determinar si nos encontramos frente a una de las manifestaciones de caducidad:

En primer lugar, toda caducidad se constituye como un *mecanismo de extinción*<sup>94</sup>. El efecto extintivo de la caducidad es *automático, radical y definitivo*, sin embargo, como mencionamos en el apartado anterior, el rasgo de la automaticidad no opera para todas las manifestaciones de caducidad, como ocurre con la caducidad-sanción.

En segundo lugar, la caducidad es siempre un *mecanismo de Derecho público*. Ya sea su estudio desde el Derecho civil o el Derecho administrativo, la caducidad siempre tendrá una naturaleza eminentemente pública, pues el establecer límites temporales al ejercicio de acciones o recursos obedece a razones de interés general. De esta manera, se busca: (i) evitar poner en riesgo la estabilidad de situaciones jurídicas consolidadas, lo que crearía caos e inseguridad en la firmeza de las decisiones; (ii) determinar plazos concretos para el desarrollo de los procedimientos, de este modo, se elimina la posibilidad de que existan procedimientos

---

<sup>93</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., pp. 89 y 90.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 91

perpetuos; y (iii) busca garantizar el efectivo ejercicio de los derechos otorgados a los particulares sobre el demanio o sobre un servicio público<sup>95</sup>.

En tercer lugar, está el *carácter sancionador de la caducidad*. Este debe ser entendido en su sentido más genérico, como perjuicio generado por el propio interesado, el cual pudo evitar de haber realizado alguna actuación concreta. Así, en realidad, estamos ante auténticas cargas o gravámenes. En ese sentido, a consideración del autor, todas las manifestaciones de la caducidad tienen ese aspecto de consecuencia desventajosa ligada a la inactividad de quien pudo evitarla<sup>96</sup>.

Después de haber presentado unas ideas generales asociadas a todas las manifestaciones de caducidad administrativa, corresponde centrarnos en cada una de ellas, en sus características, el régimen jurídico que les resulta aplicable y los supuestos en los que se emplean.

### 1.2.1 *La caducidad-carga*

Esta caducidad es definida por CABALLERO SÁNCHEZ como “la carga consistente en la existencia de un plazo para el ejercicio de un derecho”. Considera, entonces, que el sentido genuino de la caducidad radicaría en esta manifestación. De esta manera vemos que el sujeto titular de una situación jurídica activa tiene un tiempo límite para el ejercicio del mismo, pues en caso contrario, se perderá la posibilidad de disfrutarlo o ejercerlo, siendo el perjuicio para el propio interesado. Esta es la razón por la cual se denomina **caducidad-carga** a estos supuestos<sup>97</sup>.

Así, vemos que el concepto de carga que se vincula con este tipo de caducidad se asemeja al de “carga procesal” utilizado en el Derecho procesal civil. Al respecto, el Poder Judicial entiende por carga procesal “la garantía del ejercicio facultativo ante el requerimiento de un órgano judicial que posee un doble efecto: el litigante tiene la facultad de alegar como la de no alegar, de probar como de no probar”<sup>98</sup>.

Por su parte, el Tribunal Constitucional señala que “las cargas son conductas facultativas que se espera de las partes en beneficio de su propio interés y cuyo incumplimiento no apareja una sanción, sino una consecuencia gravosa, esto es, lo pone en una situación de desventaja”<sup>99</sup>. De igual forma, la Corte Constitucional colombiana menciona que, “las cargas procesales son aquellas situaciones instituidas por la ley que comportan o

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 92.

<sup>96</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit, p.95.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>98</sup> Poder Judicial del Perú, *Diccionario Jurídico* [en línea], [Fecha de consulta: 01 de octubre de 2018] Disponible en: <[http://historico.pj.gob.pe/servicios/diccionario/palabras\\_letra.asp?letra=C](http://historico.pj.gob.pe/servicios/diccionario/palabras_letra.asp?letra=C)>

<sup>99</sup> Fundamento 6 de la STC N°2038-2014-PA/TC.

demandan una conducta de realización facultativa, normalmente establecida en interés del propio sujeto y cuya omisión trae aparejadas para él consecuencias desfavorables”<sup>100</sup>.

De esta manera vemos que el núcleo central de la acepción de carga que maneja el Derecho administrativo y el Derecho procesal civil radica en la facultad del titular de un derecho de ejercitarlo o no en favor o perjuicio suyo, dentro del plazo otorgado para ello.

Por tanto, podemos decir que son elementos característicos del concepto de carga aquí entendido:

- a) Su *carácter facultativo*, pues ejercitar o no un derecho depende del titular del mismo. En ese sentido, la Administración no puede exigir coercitivamente al administrado su ejercicio.
- b) *No será ilícito* el no ejercitar el derecho o potestad sujetos a plazo, pues en caso de dejar pasar el plazo sin actuar el derecho, no genera ningún tipo de responsabilidad que deba ser perseguida por la Administración. En caso de no ejercer el derecho, el único que puede verse perjudicado será el propio interesado<sup>101</sup>.

Respecto al régimen jurídico aplicable a la caducidad-carga, existe un rasgo peculiar al que hace referencia CABALLERO SÁNCHEZ, que de hecho también está presente en el ordenamiento peruano. Con mucha frecuencia, el legislador establece plazos perentorios para el ejercicio de derechos o potestades que encajan dentro del supuesto de la caducidad-carga, sin utilizar la terminología correspondiente. Al no indicarse expresamente que dichos plazos se tratan de supuestos de caducidad, su naturaleza como tal, se infiere de lo expresado en el texto normativo. Es debido a ello que la caducidad-carga carece de un régimen legal mínimamente definido, pues si el legislador no califica como tales los supuestos de caducidad, mucho menos se tendrá un conjunto de normas que regulen de manera expresa las características y circunstancias en las que opera. Así, solo se podrán deducir cuando se describan plazos perentorios de carácter definitivo que limitan el ejercicio de ciertos derechos<sup>102</sup>.

Como habíamos indicado antes, en lo que respecta a las características de la caducidad, estas irán variando dependiendo del tipo del que se trate. Por tal razón, pasaremos a determinar los rasgos básicos de la caducidad-carga que reconoce CABALLERO SÁNCHEZ:

---

<sup>100</sup> Considerando 5.2 de la Sentencia C-086 de 2016 de la Corte Constitucional Colombiana, recaída en el Expediente D-10902 [en línea], [Fecha de consulta: 01 de octubre de 2018] Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-086-16.htm>>.

<sup>101</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 102.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p.100.

(a) *La imposibilidad de interrumpir el cómputo del plazo.* Esto se debe principalmente a dos factores: la brevedad de los plazos de caducidad que pierden sentido al permitirse su interrupción, y el carácter radical y definitivo de dicho plazo que resulta imparable una vez iniciado. Sin embargo, el autor también hace mención de aquellos casos en los que el acto que impide la configuración de la caducidad tiene vicios e irregularidades. Así, en aquellos casos en los que no se pueda admitir el acto por causas extraordinarias que exceden la voluntad del administrado, podrá suspenderse para su subsanación<sup>103</sup>.

En el nuevo T.U.O. de la LPAG, los artículos 136° y 137° reconocen la posibilidad de otorgar un plazo adicional para subsanar las observaciones realizadas a los formularios o escritos que hayan presentado, durante el cual, se verán detenidos el cómputo de plazos para que opere el silencio administrativo, para la presentación de la solicitud o el recurso. No procederá la aprobación automática del procedimiento y no se cursará la solicitud o el formulario a la dependencia competente para su actuaciones en el procedimiento.

(b) *La configuración automática de la caducidad,* una vez transcurrido el plazo. Así, el periodo de tiempo otorgado para actuar el derecho o potestad sujeta a caducidad se consume de modo automático, sin necesidad de que exista una declaración formal de la misma. En ese sentido, la declaración que pueda realizarse con posterioridad carece de efectos constitutivos<sup>104</sup>.

(c) *Su efecto extintivo radical.* De esta manera el ejercicio extemporáneo del derecho carecerá de validez, teniéndose por no efectuado, ya que, la caducidad se configura *ipso iure*<sup>105</sup>. Solo por motivos excepcionales se permitirá actuar el derecho fuera del plazo otorgado, en ese sentido, se puede admitir extraordinariamente y previo reconocimiento legal, circunstancias que suspendan el plazo, como las antes descritas, o situaciones de caso fortuito y fuerza mayor<sup>106</sup>.

(d) *Su apreciación ha de ser de oficio.* Corresponde a la autoridad administrativa reconocer esta situación independientemente de si sus efectos desfavorecen a la Administración, o si ha sido solicitado o no su reconocimiento por parte del interesado<sup>107</sup>.

---

<sup>103</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., pp. 139 y 140.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 141. En este caso, la naturaleza de la declaración es meramente declarativa, retrotrayendo los efectos al momento de su configuración.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 142.

<sup>106</sup> Un claro ejemplo sería la suspensión de los trámites administrativos iniciados a solicitud del interesado, declaradas mediante Decreto de Urgencia N°26-2020 y N°29-2020, debido a la declaratoria de emergencia por la pandemia de covid-19.

<sup>107</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., pp. 142 y 143.

Ahora corresponde hacer mención de algunos ejemplos en los que actúa la caducidad-carga dentro de nuestro ordenamiento jurídico administrativo.

**1.2.1.1 Plazos para interponer recursos administrativos.** El ejemplo más claro y más conocido de este tipo de caducidad es aquel plazo que la ley otorga a los administrados para recurrir o impugnar las resoluciones administrativas, cuando a su criterio existe una vulneración de sus intereses o derechos. En ese sentido, que la Administración sea “juez y parte” dentro de los procedimientos administrativos, no significa que no deba condicionar su actuación conforme a Derecho. De esta manera, los recursos se constituyen como herramientas al servicio del ciudadano para asegurar la legalidad de los actos administrativos<sup>108</sup>.

Podemos definir a los recursos administrativos como aquellos actos del administrado mediante los cuales el sujeto legitimado le requiere a una entidad pública que revise una resolución administrativa que pone fin a la instancia, o excepcionalmente un acto de trámite cualificado, de acuerdo con las condiciones exigidas por el marco legal vigente, con la finalidad de obtener la anulación o modificación de un acto emitido por la misma entidad<sup>109</sup>. Sin embargo, el derecho que tenemos a interponer el recurso correspondiente se ve limitado en el tiempo, debido a la necesidad de dar estabilidad y firmeza a las decisiones y actos de la Administración, en virtud de la seguridad jurídica.

Así, este plazo trae consecuencias fatales al ocasionar la pérdida definitiva e irrevocable del derecho a recurrir la decisión en vía administrativa, quedando firmes los actos administrativos<sup>110</sup>. Una vez transcurrido el plazo de caducidad, este surtirá efectos independientemente de su declaración por la autoridad administrativa competente.

De esta manera vemos que los plazos otorgados al administrado para el ejercicio de los recursos impugnatorios son más bien breves en comparación a los plazos prescriptorios con los que cuenta la Administración para ejercer sus potestades, los cuales son considerablemente más largos<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup> FARFÁN SOUSA R., “La Regulación de los Recursos Administrativos en el Ordenamiento Jurídico Administrativo Peruano”, *FORSETI Revista de Derecho* [en línea], 2015, N°2, p. 223 [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2018]. Disponible en: <[http://forseti.pe/media\\_forseti/revistas/COMERCIO\\_EXTERIOR\\_Y\\_PROPIEDAD\\_INTELLECTUAL\\_hmKtynO.pdf](http://forseti.pe/media_forseti/revistas/COMERCIO_EXTERIOR_Y_PROPIEDAD_INTELLECTUAL_hmKtynO.pdf)>

<sup>109</sup> FARFÁN SOUSA R., “La Regulación de los Recursos Administrativos en... op. cit., p. 224

<sup>110</sup> *Artículo 222° del nuevo T.U.O de la LPAG:*

*Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.*

<sup>111</sup> BECERRA GÓMEZ, A. M., Prescripción y Caducidad en el Derecho administrativo... op. cit., p. 09.

El nuevo T.U.O. de la LPAG señala que estos recursos administrativos cuentan con un plazo de quince días para su interposición, el cual es de carácter perentorio. Sin embargo, no indica si se trata de días hábiles o naturales. En ese sentido, salvo que la norma especial establezca lo contrario, los días a los que se refieren los plazos serán entendidos como días hábiles (consecutivos), por su parte, cuando los plazos sean contabilizados en meses o años, estos serán de fecha a fecha, concluyendo en el día igual al del mes o año en que inició<sup>112</sup>.

**1.2.1.2 Plazo para acudir a la vía contencioso-administrativa.** Si bien en este caso no se trata de un plazo computado en un procedimiento administrativo, se hace mención al mismo ya que es a través de la vía contencioso-administrativa que tiene lugar el control jurídico, por parte del Poder Judicial, respecto a las actuaciones de la Administración<sup>113</sup>. Por tanto, son los actos expedidos como resultado de los procedimientos que siguen los administrados con la Administración pública los que se constituyen como objeto de cuestionamiento en los procesos contenciosos.

Sobre este plazo, el nuevo T.U.O. de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado mediante Decreto Supremo N°011-2019-JUS, establece en su artículo 18° los distintos supuestos que pueden tener lugar y la forma de contabilizar dicho plazo. Al respecto, podemos decir que, para la mayoría de los casos, los administrados cuentan con un plazo de tres meses para ejercitar la acción contencioso-administrativa desde que toman conocimiento de la resolución que agota la vía administrativa.

De acuerdo con la ley, este será el periodo de tiempo aplicable cuando se quiera cuestionar la legitimidad de un acto administrativo u otra declaración administrativa, una actuación material que no se sustente en acto administrativo, una actuación material de ejecución de acto administrativo que infrinja derechos o principios, las actuaciones u omisiones de la Administración respecto a la validez y eficacia de sus contratos (salvo los casos en los que se deba someter a conciliación o arbitraje la controversia) y las actuaciones administrativas sobre el personal dependiente al servicio de la Administración pública.

De igual forma, en aquellos casos en los que sea aplicable el silencio administrativo positivo, los terceros legitimados que han podido verse perjudicados tienen la posibilidad de acudir a la vía contenciosa dentro del plazo de tres meses desde que tomaran conocimiento<sup>114</sup>.

Por su parte, en el caso del silencio administrativo negativo la norma nos remite al artículo 199° de su nuevo Texto Único Ordenado, donde establece que aquellos casos en los

---

<sup>112</sup> Artículo 145° del nuevo T.U.O. de la LPAG.

<sup>113</sup> Artículo 1° del nuevo T.U.O. de la Ley N°27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo, aprobado mediante Decreto Supremo N°011-2019-JUS (en adelante, T.U.O. de la ley N°27584).

<sup>114</sup> Artículo 18° del nuevo T.U.O. de la ley N°27584, aprobado mediante Decreto Supremo N°011-2019-JUS.

que actúa el silencio administrativo negativo, no se dará inicio el computo de plazos ni términos para su impugnación.

De esta manera, la ley que regula el proceso contencioso-administrativo establece la ausencia de plazo alguno para acudir a la vía contencioso-administrativa cuando se impugne el silencio negativo, señalando, además, que no tendrá efecto el pronunciamiento por parte de la Administración después de haber sido notificado con la demanda<sup>115</sup>. En esa misma línea, tampoco se computará plazo para la interposición de la demanda contenciosa cuando se trate de inercia o cualquier otra omisión de las entidades distinta del silencio administrativo negativo<sup>116</sup>.

Finalmente, en aquellos casos en los que la ley faculte a las entidades administrativas a iniciar procesos contencioso-administrativos para impugnar cualquier actuación administrativa que declare derechos subjetivos<sup>117</sup>, el plazo será el establecido en la LPAG, salvo disposición legal que establezca plazo distinto<sup>118</sup>.

El agotamiento de los plazos para recurrir en la vía contencioso-administrativa se considera definitivo. Después del transcurso de los tres meses (u otro plazo distinto) se pierde irremediamente la posibilidad de cuestionar la decisión administrativa en vía judicial.

**1.2.1.3 El plazo para la subsanación documental a una solicitud.** En los procedimientos administrativos, los formularios o documentos que sean presentados por los administrados deben ser siempre admitidos por las unidades receptoras de las entidades administrativas, aun cuando se incumplan los requisitos establecidos en la LPAG, no vayan acompañados con los recaudos correspondientes o cuenten con algún defecto u omisión formal prevista en el TUPA, y que ameriten corrección<sup>119</sup>.

Así, el artículo 136.1 expone que la unidad receptora, en un único acto y por única vez, podrá solicitar la subsanación de aquellas omisiones o defectos que pueda advertir y que no sean salvables de oficio, al momento que sean presentados. Para que el administrado pueda cumplir con tales observaciones, la norma establece un plazo máximo de dos días hábiles. Durante este periodo, no se iniciará el cómputo del plazo para que actúe el silencio administrativo ni para la presentación de recursos o solicitudes, no procederá la aprobación

---

<sup>115</sup> Artículo 199.4 del nuevo T.U.O. de la LPAG.

<sup>116</sup> Numeral 2 del artículo 4° del nuevo T.U.O. de la Ley N°27584.

<sup>117</sup> Siempre y cuando se haya expedido previamente una resolución motivada en la que se identifique el agravio que aquella produce a la legalidad administrativa y al interés público, y siempre que haya vencido el plazo para que la entidad que expidió el acto declare su nulidad de oficio en sede administrativa. Tal como se expresa en el nuevo T.U.O. de la Ley N° 27584, en el segundo párrafo de su artículo 13°.

<sup>118</sup> Artículo 18.2 del nuevo T.U.O. de la Ley N°27584.

<sup>119</sup> Artículo 136.1 del nuevo T.U.O. de la LPAG.

automática del procedimiento (de ser el caso), ni se cursará el escrito a la dependencia competente para sus actuaciones en el procedimiento<sup>120</sup>.

La omisión de requisitos que no haya sido subsanada satisfactoriamente hará que, la entidad administrativa tenga por no presentada la solicitud o el formulario, debiendo devolver el pago del derecho realizado por el administrado en caso se apersona a reclamarlo<sup>121</sup>.

En ese sentido, se trata de un plazo definitivo que no admite interrupción debido a su brevedad, pues en caso contrario perdería su propósito. De igual forma, al culminar el plazo se pierde irrevocablemente la posibilidad de subsanar los defectos u omisiones del documento presentado. Por estas cualidades es que se configura como un *plazo de caducidad*.

### **1.2.2 La caducidad-sanción**

Este tipo especial de caducidad, muchas veces cuestionado, se centra en la extinción de las concesiones, razón por la cual, en ocasiones, recibe el nombre de “caducidad concesional”<sup>122</sup>. Sin embargo, no se trata de una caducidad exclusiva de las concesiones, pues, en el Perú, se aplica también para algunas autorizaciones.

En estos casos, la extinción por caducidad ha adquirido una connotación distinta al referido en este trabajo, pues no solo se limita a la extinción del título habilitante por inactividad del privado durante un periodo de tiempo. En su lugar, el término “caducidad” es muchas veces utilizado en los contratos de concesión y en las normas que regulan las concesiones o autorizaciones, como la resolución del contrato o la extinción de la autorización por incumplimiento de las condiciones u obligaciones establecidas, o, incluso, de manera más general, como la simple culminación del plazo otorgado para la concesión o la autorización (sinónimo de extinción)<sup>123</sup>.

Sin embargo, debemos limitar el concepto de caducidad-sanción al de instrumento de extinción del derecho otorgado al particular, mediante un título habilitante, incorporado como condición resolutoria su no ejercicio o haber incurrido en alguna falta o incumplimiento grave de sus obligaciones<sup>124</sup>. Y entender, como una simple extinción, los otros supuestos en donde se usa el término caducidad para designar el vencimiento del plazo otorgado para el ejercicio del título habilitante. Por tanto, en este último caso no estamos ante un verdadero supuesto de caducidad.

---

<sup>120</sup> Artículo 136.3 del nuevo T.U.O. de la LPAG.

<sup>121</sup> Numeral 136.4 del artículo 136° del nuevo T.U.O. de la LPAG.

<sup>122</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento...* op. cit., p. 95.

<sup>123</sup> *Ibidem*, p.269.

<sup>124</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento...* op. cit., p. 255 y 256.

De igual manera, resulta claramente cuestionable el uso del término “caducidad” cuando se extingue el título habilitante por incumplimiento de las obligaciones exigidas en la norma o el contrato, al no estar presente un elemento esencial de esta figura: la inactividad o falta de una actuación concreta<sup>125</sup>.

Vemos pues que la caducidad-sanción cuenta con ciertas peculiaridades que lo distancian en gran medida de la acepción primigenia de caducidad. Tal como lo menciona CABALLERO SÁNCHEZ, “la caducidad adopta aquí un perfil muy peculiar, netamente diferenciado de su expresión general como *carga* o *condición* de tipo temporal inherente en el ejercicio de ciertas situaciones jurídicas de deber. Se puede decir que estamos ante un fenómeno distinto de la caducidad común, pese al empleo de una misma denominación”<sup>126</sup>.

Por un lado, los efectos extintivos de esta caducidad se despliegan hacia atrás, pues lo que ocasiona es la pérdida de un derecho o potestad que ya se ostentaba. Por el contrario, la caducidad-carga surte sus efectos extintivos sobre una potestad o un derecho que no se ha ejercido en el tiempo establecido para hacerlo, es decir, hacia una situación que todavía no se había consolidado. Por otra parte, la caducidad-sanción se dirige específicamente a aquellas situaciones jurídicas activas (derechos y potestades) que requieren previa autorización expresa por parte de la Administración, controlando e interviniendo el acceso o ejercicio de los mismos<sup>127</sup>.

En la realidad jurídica peruana, actúa como modo de extinción tanto de títulos habilitantes (concesión y autorización), así como también, a nuestro entender, para declarar la extinción de una potestad administrativa que requiere previa autorización expresa (como ocurre con los títulos habilitantes), a través de ley emitida por el Congreso: nos referimos a la potestad expropiatoria.

Otra característica propia de esta caducidad es que el solo hecho de incurrir en el supuesto que acarrea la caducidad no genera de pleno derecho su configuración. Para que sus efectos extintivos se desplieguen es necesario su previa declaración expresa. Es decir, la caducidad-sanción no opera automáticamente. Además, dicha declaración tiene efectos constitutivos<sup>128</sup>.

En el Perú, al igual que en España, para declarar la caducidad de concesiones, derechos o autorizaciones se sigue un previo procedimiento que permite al privado presentar sus argumentos y cuestionamientos a las resoluciones e informes que sustentan la

---

<sup>125</sup> BACA ONETO, V. S., “La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley... op. cit., p. 266.

<sup>126</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento...* op. cit., p. 244.

<sup>127</sup> *Ídem*.

<sup>128</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento...* op. cit., pp. 287 y 289.

correspondiente declaración de caducidad. Un ejemplo de ello lo constituye el artículo 102° del Reglamento de Diversos Títulos del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado mediante Decreto Supremo N°003-94-EM. Esto se debe a que la caducidad afecta a derechos previamente consolidados, que ya han sido otorgados o autorizados. Por tanto, es necesario, para evitar el detrimento de los derechos de los administrados, declarar la caducidad después de seguir un procedimiento que salvaguarde tanto el derecho de defensa como las demás garantías con las que cuenta todo administrado<sup>129</sup>.

Sobre este punto, el autor RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ plantea la distinción entre un estado de caducidad en el que incurre el concesionario y la consecuente declaración de caducidad después del trámite del correspondiente procedimiento. En ese sentido, no es lo mismo que una concesión esté incurso en una causal de caducidad, a que una concesión sea declarada caducada. Dicha distinción se encuentra vinculada a la idea de un poder discrecional de la Administración para determinar si corresponde declarar efectivamente la caducidad o si, por razones de interés general, resulta más beneficioso el mantener la concesión<sup>130</sup>.

Tal poder no ha sido expresamente reconocido en las diversas normas que regulan las concesiones y autorizaciones en el Perú<sup>131</sup>. Sin embargo, en algunas de ellas se desprende un poder discrecional limitado por parte de la Administración.

Así, el Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, Decreto Legislativo N° 1362, el cual regula también de manera indirecta las concesiones de servicios públicos e infraestructura<sup>132</sup>, establece en su artículo 11°:

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 288.

<sup>130</sup> RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *La caducidad en el derecho administrativo español*, Madrid, Montecorvo, 1993, p.288.

<sup>131</sup> En el Perú contamos con una amplia normativa que regula el otorgamiento de concesiones y autorizaciones según el sector en el que se encuadre, así vemos una legislación especial para las concesiones de servicios públicos e infraestructura, para las concesiones mineras, las concesiones y autorizaciones eléctricas, las concesiones forestales, etc. Las cuales a su vez no cuentan con un criterio uniforme en cuanto al tratamiento de la caducidad; por un lado podemos ver normas como la Ley de Concesiones Eléctricas que señala como causales de caducidad tanto los supuestos de incumplimiento de las obligaciones del concesionario como la falta de operación de sus instalaciones (inactividad), por otro lado, el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos señala respecto a la caducidad de autorizaciones de vertimiento, que esta tendrá lugar por la simple culminación del plazo de vigencia de la autorización o por haber terminado la actividad por la cual se concedió, adicional a la causal de inejecución del proyecto durante el plazo de la autorización. De esta manera apreciamos que no se maneja un concepto único de caducidad debido a la falta de determinación del concepto y su constante utilización como sinónimo de extinción o terminación del título habilitante, sin ningún trasfondo de incumplimiento o inactividad.

<sup>132</sup> *Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362*

*Artículo 5. Definiciones*

*Los siguientes términos tienen los significados que a continuación se indican:*

“Las entidades públicas que tienen a su cargo la aprobación, opinión, conducción, ejecución, supervisión y fiscalización, en cualquiera de las fases de los proyectos regulados en el presente Decreto Legislativo, están facultadas para actuar discrecionalmente, en el ámbito de sus competencias, con el fin de optar por la decisión administrativa, debidamente sustentada, que se considere más conveniente en el caso concreto [...]”.

De esta manera vemos que la Administración cuenta con un grado de discrecionalidad para actuar dentro del marco de sus funciones, incluyendo la potestad de declarar la caducidad de los contratos de concesiones y Asociaciones Público Privadas.

Por su parte, el OSINFOR, mediante Resolución Jefatural N° 009-2018-OSINFOR, que aprueba los Criterios para la Declaración de Caducidad del Título Habilitante en el Procedimiento Administrativo Único – PAU del OSINFOR, expone en su introducción que:

“En virtud del dominio eminential del Estado sobre los recursos naturales, la caducidad del título habilitante se concibe como una potestad discrecional del Estado para poder ejercerla cuando lo crea conveniente, respetando la legislación forestal y de fauna silvestre; en ese sentido solo será exigible el respeto al principio de legalidad y al debido procedimiento para su declaración, debiendo por tanto verificarse la existencia de una situación de hecho previamente contemplada en la ley, pero de tal gravedad que hace imposible la continuidad del vínculo contractual generado entre el Estado y el Titular”<sup>133</sup>.

Considerando lo antes expuesto entendemos que existe un sustento normativo para reconocer el poder discrecional del Estado para la declaración de caducidad de los títulos habilitantes, siempre por razones de preservar el interés general<sup>134</sup>.

---

*8. Concesión: Es el acto administrativo por el cual las entidades públicas titulares de proyectos otorgan a un Inversionista la ejecución y explotación de infraestructura pública o la prestación de servicios públicos, por un plazo determinado, cuyos derechos y obligaciones están regulados en el respectivo Contrato.*

*Artículo 29. Asociaciones Público Privadas*

*(...)*

*29.4 Asimismo, de manera enunciativa, las APP pueden implementarse a través de Contratos de Concesión, operación y mantenimiento, gerencia, así como cualquier otra modalidad permitida por la normativa vigente.*

<sup>133</sup> Criterios para la Declaración de Caducidad del Título Habilitante en el Procedimiento Administrativo Único – PAU del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Jefatural N° 009-2018-OSINFOR, p. 01.

<sup>134</sup> Al respecto, en el fundamento 11 de la STC N°0090-2004-AA/TC, el Tribunal Constitucional señala:

“En ese contexto, la discrecionalidad opera cuando el ordenamiento jurídico atribuye a algún órgano competencia para apreciar, en un supuesto dado, lo que sea de interés público. Como lo manifiesta el mismo Sainz Moreno, “en el interés público se encuentra el núcleo de la discrecionalidad administrativa (...) y la esencia, pues, de toda actividad discrecional la constituye la apreciación singular del interés público realizada conforme a los criterios marcados por la legislación”. Es decir, la discrecionalidad existe para que la Administración pueda apreciar lo que realmente conviene o perjudica al interés público; esto es, para que

Una última característica de esta caducidad que ha sido muy discutida es su carácter sancionador y lo que esto implica realmente.

Por una parte, un sector de la doctrina<sup>135</sup> considera esta caducidad como una auténtica sanción. Y es que, al apartarse tanto del concepto esencial de caducidad, se entiende que es como consecuencia de los graves incumplimientos incurridos por el concesionario que corresponde aplicar la sanción más gravosa como es la extinción del derecho otorgado y de la relación concesional.

Así lo expone VILLAR PALASÍ, quien plantea una escala de sanciones dependiendo de la gravedad de la conducta del concesionario siendo la caducidad la sanción más grave a imponer (último escalón)<sup>136</sup>. Por su parte, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ señala que, en los supuestos de concesiones de servicios públicos, la caducidad adquiere un claro matiz sancionador al ser consecuencia de un grave incumplimiento por parte del concesionario. Pero, no es solo una sanción aplicable a una infracción dolosa del concesionario, puede tratarse también de una medida de apreciación cuando se configuran los motivos señalados en la ley (concepción de la caducidad no sancionadora)<sup>137</sup>.

Por el contrario, otro sector de la doctrina<sup>138</sup> considera que es impropia la referencia a la caducidad concesional como sanción. Para los simpatizantes de esta postura existe una clara diferencia entre el ámbito propiamente sancionador, el cual exige la debida tipificación de la infracción como tal y ser declarada a través del correspondiente procedimiento sancionador, y el de la extinción de actos administrativos como consecuencia natural de su mal uso, contrario a sus condiciones esenciales. En ese sentido, adicional a las sanciones existen otras medidas desfavorables para reprimir conductas contrarias a la legalidad. Por tanto, no todo acto jurídico gravoso para el administrado es sanción. Sin embargo, se

---

pueda tomar su decisión librada de un detallado condicionamiento previo y sometida sólo al examen de las circunstancias relevantes que concurran en cada caso.”

<sup>135</sup> Tal como lo indica CABALLERO SANCHEZ, autores como “CASSAGNE, RODRÍGUEZ-ARANA, MESTRE DELGADO y LÓPEZ RAMÓN han defendido el talante sancionador de la caducidad de los títulos administrativos habilitantes y de las concesiones en particular” (CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., pp. 264 y 265).

<sup>136</sup> VILLAR PALASI, J. L., voz “Concesiones administrativas”, *Enciclopedia Jurídica*, Seix-Editor, t. IV, 1952, pp. 745 y 746; citado por CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., pp. 263 y 264.

<sup>137</sup> Cfr. RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *La caducidad en el derecho administrativo español*, op. cit., pp. 45 y 46.

<sup>138</sup> LAFUENTE BENACHES, BELASCO CABALLERO y GARRIDO FALLA consideran impropia la calificación de sanción de la caducidad concesional. CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., pp. 266 y 267.

reconoce la dificultad que a veces plantea ver esta diferencia cuando la caducidad se impone como responsabilidad por una actuación culpable<sup>139</sup>.

A nuestro parecer, el calificativo “sanción” utilizado para esta caducidad no se fundamenta en que estemos ante un verdadero supuesto de infracción tipificada y sancionable que, siguiendo el correspondiente procedimiento sancionador, deba ser reprimida con la caducidad. Es decir, no consideramos que se trate de una verdadera sanción, pues no se le aplica el régimen sancionador. En realidad, la denominación “sanción”, busca resaltar la consecuencia objetiva desfavorable (extinción) que acarrea el no cumplir las obligaciones del título habilitante que se posee. Así, si bien enfatiza esta consecuencia negativa y, como tal, puede verse como castigo, ello no justifica la afirmación de que estemos ante una genuina sanción. Solo se utiliza este calificativo para diferenciarlo de los otros conceptos de caducidad<sup>140</sup>.

Así lo confirma el legislador en la introducción de los criterios del OSINFOR<sup>141</sup> antes mencionados, señalando que:

“la caducidad del título habilitante no constituye una sanción administrativa, sino una expresión unilateral de la voluntad del Estado en la búsqueda de salvaguardar el interés público, marcado por la preservación de un recurso Patrimonio de la Nación. En esa medida la caducidad no prescribe y puede acompañar a la imposición de una sanción como consecuencia del mismo hecho, cuando este configura también una sanción administrativa”.

Por tanto, el hecho que la autoridad administrativa competente pueda imponer una sanción de manera conjunta a la caducidad demuestra que, en realidad, *no estamos ante el mismo fenómeno*<sup>142</sup>.

Finalmente, expondremos brevemente algunos supuestos en los que actúa esta caducidad: Las concesiones de servicios públicos e infraestructura, las concesiones de recursos naturales, las autorizaciones y la expropiación.

**1.2.2.1 Concesiones de servicios públicos e infraestructura.** En principio, la regulación peruana de este tipo de concesiones se da a través del Decreto Legislativo N° 1362, que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y

<sup>139</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., pp. 258, 259 y 266.

<sup>140</sup> *Ibidem*, pp. 267 y 268.

<sup>141</sup> Aprobados mediante Resolución Jefatural N° 009-2018-OSINFOR.

<sup>142</sup> Tal como lo indica el artículo 152.4 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763: “152.4 Las sanciones administrativas se aplican sin perjuicio de la caducidad del derecho de aprovechamiento y de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.”

Proyectos en Activos y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 240-2018-EF. Así lo señala el artículo 29.4 de este último al reconocer, de manera enunciativa, que las Asociaciones Público Privadas (en adelante APP) pueden implementarse a través de contratos de concesión.

Ahora, respecto a la caducidad de estas concesiones no se menciona en la ley las causales y el procedimiento para la declaración de la misma, sino que de manera general señala que en caso se declare la caducidad del contrato de APP, la entidad pública titular del proyecto será quien asuma el proyecto de manera provisional<sup>143</sup>. En ese sentido se reconoce la existencia de la caducidad para estos contratos, permitiendo ver que esta se produce por una terminación anticipada del contrato y no por su transcurso natural.

Por su parte, el Reglamento no hace mención específica a la caducidad, sino que de manera muy general enumera las causales de terminación de los contratos de APP, incluyendo la simple culminación del contrato, así como por los incumplimientos tanto del inversionista como del Estado, entre otros<sup>144</sup>. En el caso de estos dos últimos supuestos el reglamento indica que las conductas que constituyen incumplimiento serán establecidas en el correspondiente contrato, en consecuencia, entendemos que se deja la puerta abierta para establecer las causales específicas de caducidad del contrato de concesión<sup>145</sup>.

Un ejemplo reciente es la declaración de caducidad del “Contrato de Concesión para la mejora, ampliación, mantenimiento, operación y explotación de infraestructura y servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, suscrito por Aguas de Tumbes S.A. - ATUSA y las Municipalidades Provinciales de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar”<sup>146</sup>. En este caso, la caducidad fue declarada debido a que el concesionario incurrió en una de las causales de caducidad establecidas en el contrato (la no reconstitución de la garantía de fiel cumplimiento del contrato de acuerdo a los términos previstos en el mismo).

**1.2.2.2 Concesiones de recursos naturales.** De manera general podemos decir que los recursos naturales son de dominio del Estado, con posibilidad de otorgar, mediante títulos habilitantes u otras modalidades establecidas por ley, derechos para el aprovechamiento sostenible de los mismos<sup>147</sup>.

---

<sup>143</sup> Artículo 58° del Decreto Legislativo N°1362.

<sup>144</sup> Artículo 112° de Reglamento del Decreto Legislativo N°1362, aprobado mediante Decreto Supremo N°240-2018-EF.

<sup>145</sup> Adicional al supuesto de caducidad por aplicación de la cláusula anticorrupción reconocida en el artículo 39° y el numeral 112.3 del artículo 112° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362.

<sup>146</sup> Resolución Ministerial N°374-2018-VIVIENDA.

<sup>147</sup> Cfr. Artículo 19 de la Ley N°26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Por su parte, en lo que respecta a las concesiones de los recursos naturales, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821, alcanzó un primer concepto de la misma como forma jurídica por la cual se le otorga al concesionario el derecho para aprovechar (de manera sostenible) el recurso natural concedido, percibiendo además lo frutos o productos que se obtengan<sup>148</sup>. En cuanto a la regulación de las concesiones, esta dependerá del sector al que pertenezca el recurso natural concedido, en consecuencia, es “la ley especial dictada para el aprovechamiento sostenible de cada recurso natural la que precisa las condiciones, términos, criterios y plazos para el otorgamiento de los derechos concedidos”, entre otros<sup>149</sup>.

Un primer ejemplo de este tipo de concesión es la regulada en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (en adelante, T.U.O. de la LGM), aprobado mediante Decreto Supremo N° 14-92-EM, y el Reglamento de Diversos Títulos del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado mediante Decreto Supremo N° 03-94-EM.

El T.U.O. de la LGM señala que, a través de una concesión minera se otorga al titular el derecho de exploración y explotación de los recursos minerales concedidos dentro del área otorgada (yacimientos)<sup>150</sup>. Establece, además, que la concesión minera es un inmueble distinto y separado del predio en donde se encuentra ubicada, es decir, a través de la concesión minera no se está otorgando derechos (como el de propiedad) sobre el predio o terreno<sup>151</sup>.

Respecto a la caducidad, es el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (en adelante INGEMMET) el encargado de declarar la caducidad de las concesiones mineras, las cuales en principio tienden a ser irrevocables, siempre y cuando el titular cumpla con todas las obligaciones que la ley exige para mantener su vigencia<sup>152</sup>. En consecuencia, los supuestos de caducidad se darán debido a incumplimientos por parte del titular y no por su inactividad<sup>153</sup>.

<sup>148</sup> Artículo 23° de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.

<sup>149</sup> Artículo 21° de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.

<sup>150</sup> Artículo 9° del T.U.O. de la Ley General de Minería.

<sup>151</sup> Al respecto, la sentencia del Tribunal Constitucional STC N° 01503-2013-PA/TC sigue este criterio y remarca que al otorgar la concesión al titular no se está incluyendo el derecho de propiedad de los predios sobre los que se ubica la concesión.

<sup>152</sup> MARIÁTEGUI CANNY, L. R. y TORRES ZARIQUIEY C., “Régimen de caducidad de las Concesiones Mineras”, *Derecho & Sociedad* [en línea], 2010, N°35, p. 42 [Fecha de consulta: 19 de junio del 2019]. Disponible en: < <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13258/13875>>

<sup>153</sup> (1) El no pago oportuno del derecho de vigencia durante dos años (consecutivos o no),

(2) El incumplimiento de la producción mínima al vencimiento del trigésimo año contado desde el año siguiente al otorgamiento de la concesión, y

(3) El incumplimiento de las obligaciones de producción señaladas en el artículo 38° del T.U.O., durante dos años consecutivos. Regulado en el artículo 59° del T.U.O. de la Ley General de Minería.

Por otra parte, el artículo 59° del T.U.O. de la LGM, también señala que, las concesiones mineras de beneficio, de labor general y de transporte minero, no podrán ser objeto de caducidad después de transcurridos cinco años desde que se originó la causal alegada, sin que se haya emitido la resolución de caducidad. Este plazo deja de aplicarse si antes de su vencimiento se da inicio al correspondiente procedimiento administrativo o judicial. Aunque no lo diga expresamente, por lo expresado en el dispositivo legal podemos decir que se trata de un plazo de prescripción, es decir, la declaratoria de caducidad se encuentra sujeta a plazo de prescripción como si de una infracción administrativa se tratase. De esta manera se da pie a la discusión sobre el carácter sancionador de esta caducidad<sup>154</sup>.

El procedimiento para la declaración de caducidad se encuentra regulado en el artículo 102° del Reglamento. Cabe resaltar que la última modificación realizada a este artículo mediante el D. S. N° 003-2018-EM, elimina la exigencia de revisar y evaluar, previa emisión de la resolución de caducidad, todos los escritos y solicitudes de exclusión presentadas por los titulares de las concesiones. Esta situación dejaría a los administrados sin la posibilidad de expresar sus argumentos y defensas, vulnerando su derecho de defensa.

Sin embargo, en este mismo Decreto Supremo se incluyen ciertas modificaciones al artículo 77° del Reglamento, el cual establece que los titulares o cesionarios de derechos mineros pueden solicitar la modificación de las listas publicadas en el Registro de Pagos de derecho de Vigencia y Penalidad, en cualquier momento, siendo deber del presidente del Consejo Directivo de INGEMMET resolverlas, previo informe de la Dirección de Derecho de Vigencia. En ese sentido, se da cabida a que, en esta etapa, el administrado cuestione su incursión en una causal de caducidad. De igual forma, la norma señala que, en caso de impugnar la decisión, se hará ante el Consejo de Minería, con la resolución de caducidad correspondiente.

Por su parte, un segundo ejemplo de estas concesiones son las que se otorgan sobre los recursos forestales y de fauna silvestre. Tales concesiones son reguladas en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, y sus reglamentos (para la gestión forestal<sup>155</sup>, la gestión de fauna silvestre<sup>156</sup>, la gestión de las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales<sup>157</sup>, y

---

<sup>154</sup> Como ya hemos expuesto, no consideramos la caducidad como una verdadera sanción pues no se impone como consecuencia de la comisión de una infracción declarada después de seguir el correspondiente procedimiento sancionador, sino que se trata de la consecuencia lógica por no cumplir con las obligaciones o exigencias propias de la concesión.

<sup>155</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N°018-2015-MINAGRI.

<sup>156</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N°019-2015-MINAGRI.

<sup>157</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N°020-2015-MINAGRI.

para la gestión en comunidades nativas y campesinas<sup>158</sup>), siendo el OSIFOR la autoridad encargada de su declaración.

Es en ejercicio de las potestades reconocidas al OSINFOR que dicha entidad aprobó, mediante Resolución de Jefatura N°009-2018-OSINFOR, los “Criterios para la declaración de caducidad del título habilitante en el Procedimiento Administrativo Único – PAU del OSINFOR”. Dicho documento desarrolla las siete causales establecidas en la Ley<sup>159</sup>, indicando los criterios que deben concurrir para su declaración. Dichas causales a su vez se refieren únicamente a supuestos de incumplimiento o defraudación de las exigencias y compromisos asumidos en el título habilitante, sin hacer referencia a casos de inactividad. Por otra parte, dicho documento hace mención a todos los pasos previos que debe seguir la autoridad correspondiente para dar inicio al procedimiento administrativo único.

De los criterios antes mencionados podemos señalar dos características aplicables en materia forestal y de fauna silvestre que son mencionadas<sup>160</sup>:

- (a) El reconocimiento expreso de la diferencia entre caducidad y sanción, lo que a su vez conlleva la posibilidad que se den de manera conjunta cuando un mismo hecho se configure como causal de caducidad y como infracción administrativa, y
- (b) la inaplicación de plazos de prescripción para declarar la caducidad, en contraposición a lo expuesto en el T.U.O. de la LGM, en el caso de concesiones mineras.

**1.2.2.3 Autorizaciones administrativas.** Si bien la caducidad-sanción es denominada también como “caducidad concesional”, no consideramos que sea el término adecuado pues no se limita exclusivamente a esta. Así, vemos que en el Perú existen supuestos en los que esta caducidad se aplica también a la autorización, entendida como el acto administrativo declarativo de derechos que remueve el obstáculo para el ejercicio de la actividad<sup>161</sup>. Hay un mayor número de casos de caducidad de autorizaciones funcionales, que son aquellas que autorizan el desarrollo de una actividad con proyección en el tiempo, en contraposición a las autorizaciones por operación<sup>162</sup>.

<sup>158</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N°021-2015-MINAGRI.

<sup>159</sup> Artículo 153° de la Ley N°29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

<sup>160</sup> Parte final de la Introducción de los Criterios para la Declaración de Caducidad del Título Habilitante en el Procedimiento Administrativo Único – PAU del OSINFOR.

<sup>161</sup> Sobre el concepto de autorización, tenemos por un lado la opinión de OTTO MAYER, quien señala que se trata de actos administrativos que levantan una prohibición establecida por la norma. Por su parte, RANELLETI expone que las autorizaciones son el instrumento que permite la remoción de obstáculos para el ejercicio de un derecho preexistente (CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 246).

<sup>162</sup> Según esta clasificación en razón de la relación que mantiene la Administración autorizante con el administrado, las autorizaciones pueden ser por operación o por funcionamiento. A través de la primera se autoriza una actuación concreta (construcción de un edificio), en cambio, mediante las segundas se autoriza

Un primer supuesto lo encontramos en el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, Ley N° 29338, aprobado mediante D.S. N° 001-2010-AG. En su artículo 143° se recogen los tres supuestos de caducidad de las autorizaciones de vertimiento de aguas residuales tratadas.

Las dos primeras causales (vencimiento de la autorización y término de la actividad que origina el vertimiento), no se refieren a verdaderos supuestos de caducidad, sino más bien ante supuestos de extinción de la autorización. Por su parte, la tercera causal tiene lugar al no dar inicio el proyecto durante el plazo de la autorización, en otras palabras, la falta de ejercicio del derecho reconocido (inactividad) trae como consecuencia la caducidad de la autorización<sup>163</sup>, por tanto, esta última causal es la que engloba la idea de caducidad.

La norma también reconoce la revocación de la autorización, sin embargo, hace una clara distinción entre esta y la caducidad al especificar que para la declaración de la revocación se requiere previamente haber seguido un procedimiento administrativo sancionador<sup>164</sup>. Por tanto, desliga esta caducidad de la idea de sanción.

Un segundo supuesto de este tipo de caducidad lo encontramos en la Ley Orgánica de Recursos Geotérmicos, Ley N° 26848 (en adelante, LORG). De acuerdo con esta, las autorizaciones únicamente facultan la realización de actividades de exploración en un área determinada de recursos geotérmicos, de manera exclusiva<sup>165</sup>. Este derecho puede extinguirse mediante la renuncia o la declaración de caducidad de la autorización. Así, en el artículo 24.1 de la LORG se establecen tres causales de caducidad<sup>166</sup>, las cuales en su totalidad se refirieren a incumplimientos de las obligaciones esenciales de la autorización.

Adicional a las causales de caducidad la norma establece que, en caso de extinción de los derechos geotérmicos sobre un área determinada, el anterior titular no podrá volver a solicitarlos (directa o indirectamente) ni por sus parientes hasta el segundo grado de

realizar una actividad destinada a mantenerse en el tiempo. En ese sentido, cuando se trata de autorizaciones de funcionamiento, la Administración mantendrá una relación jurídica estable con el administrado para garantizar el cumplimiento de las condiciones que se exigen para mantener la autorización. BACA ONETO V.S., ABRUÑA PUYOL, A., *Notas al Curso de Derecho Administrativo: LECCIÓN DÉCIMO NOVENA La actividad administrativa (I), pro-manuscrito*, Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, Piura, 2015, pp. 407 y 408.

<sup>163</sup> Un caso concreto de la declaración de caducidad por no hacer uso del derecho de vertimiento de aguas residuales durante el plazo de la autorización es la Resolución Directoral N° 037-2018-ANA-DCERH, de fecha 07 de marzo del 2018, que declara la caducidad de la autorización de vertimiento de aguas residuales industriales tratadas, otorgada a NYRSTAR CORICANCHA S.A. (GREAT PANTHER CORICANCHA S.A.).

<sup>164</sup> Artículo 102.4 del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, aprobado mediante D.S. N°001-2010-AG.

<sup>165</sup> Artículo 13° de la LORG.

<sup>166</sup> (1) El no pago oportuno del derecho de vigencia o penalidad

(2) que el autorizado, a pesar de haber sido sancionado, no opere sus instalaciones con fines de estudios según las normas ambientales, y

(3) el incumplimiento de los plazos y condiciones en la realización de los estudios autorizados (salvo caso fortuito o fuerza mayor).

consanguinidad o de afinidad (artículo 26°). En consecuencia, los efectos extintivos de la caducidad son absolutos.

**1.2.2.4 La expropiación.** Sobre este supuesto, hemos decidido incluirlo debido a las características que presenta de acuerdo a lo señalado en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N°1192, aprobado mediante Decreto Supremo N°015-2020-VIVIENDA. En principio, entendemos por expropiación aquella transferencia forzosa de la propiedad, previamente autorizada por ley expresa del Congreso de la República en favor del Estado, y sustentada en razón de seguridad nacional o necesidad pública. Dicha transferencia se realiza previo pago del valor justipreciado y la indemnización correspondiente al administrado (sujeto pasivo)<sup>167</sup>.

En ese sentido, si bien no se trata de un título habilitante como la concesión o la autorización podemos ver similitudes con la expropiación. Por un lado, el núcleo central de los títulos habilitantes radica en ser técnicas administrativas que constatan el cumplimiento de los requisitos exigidos en la norma para que el particular desarrolle lícitamente una actividad, revirtiendo las limitaciones que se lo impedían<sup>168</sup>. En ese sentido, sin dicho título no se permite el legítimo ejercicio de la actividad, pues este avala el derecho que ahora se tiene y disfruta. Por su parte, la expropiación se configura como una potestad para que el Estado adquiera la propiedad de un inmueble, sin embargo, para que este tenga lugar y se pueda dar inicio al procedimiento se requiere de una ley autoritativa que garantice la razón de seguridad nacional o necesidad pública por la cual se da la expropiación<sup>169</sup>. Esta ley funcionaría como el título habilitante que garantiza la legitimidad para ejercer el derecho reconocido al administrado, pues sin dicha ley no se podría dar inicio al proceso expropiatorio.

De igual manera, si una vez otorgada la concesión o la autorización para realizar una actividad, no se da inicio al desarrollo de la misma, entonces esta sería una causal válida de caducidad (así como se ha visto en algunos supuestos). De manera similar, si después de publicada la ley que autoriza la expropiación, el sujeto activo no da inicio al procedimiento en un plazo de sesenta meses, opera la caducidad<sup>170</sup>.

Sin embargo, la caducidad expropiatoria tiene una característica que dista de la caducidad-sanción. En efecto, el mismo artículo 33° señala que la caducidad se configura de

---

<sup>167</sup> Artículo 4.5 del Texto único Ordenado del Decreto Legislativo N°1192, aprobado mediante Decreto Supremo N°015-2020-VIVIENDA.

<sup>168</sup> ARAUJO-JUÁREZ, J., “Los Títulos Habilitantes en Materia de Telecomunicaciones en Venezuela”, parte del acervo de la *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM* [en línea], pp. 175 y 176 [Fecha de consulta: 23 de junio del 2019]. Disponible en: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3043/8.pdf>>

<sup>169</sup> Artículo 70° de la Constitución Política del Perú.

<sup>170</sup> Artículo 33° del T.U.O. del Decreto Legislativo N° 1192.

pleno derecho, es decir, sin necesidad de una previa valoración de los hechos, configurándose automáticamente por el simple transcurso del plazo.

A pesar de ello, a nuestra consideración, hay una razón por la cual dicha característica difiere de los demás supuestos de caducidad-sanción, en los que se requiere una previa declaración (constitutiva) para que surta efectos la caducidad. Por un lado, parte de esta exigencia se debe a que es considerada una medida muy gravosa para el administrado y por tanto se requiere un previo procedimiento que ofrezca las debidas garantías al administrado<sup>171</sup>. Sin embargo, en la expropiación, es la Administración quien pierde la facultad expropiatoria que, en todo caso, no perjudica al administrado, sino que, por el contrario, pone fin a la incertidumbre del sujeto pasivo sobre el destino del bien cuya propiedad, en principio, todavía ostenta.

En ese sentido, el perjudicado con la declaratoria de caducidad sería la sociedad en general, sin embargo, entendemos que esa es la razón por la cual se establece un plazo de caducidad mucho más largo de lo común (sesenta meses)<sup>172</sup>, por tanto, si durante todo ese tiempo no se ha dado inicio al procedimiento expropiatorio, se deja entrever que en realidad no existía una necesidad o exigencia imperiosa para que el bien sea adquirido.

Por otro lado, otro fundamento que justifica que la caducidad-sanción solo se produzca después de su declaración, está en la dificultad para apreciar si se ha configurado la causal de caducidad. Es diferente para los otros tipos de caducidad en los que se limitan únicamente a casos de inactividad o falta de ejercicio de una situación jurídica activa, tratándose de un supuesto de carácter objetivo (no se requiere previa valoración, solo la constatación de la falta de ejercicio durante el plazo establecido). Por su parte, en la caducidad-sanción se amplían los presupuestos para su declaración incluyendo también los casos de incumplimiento de obligaciones esenciales, los que sí cuentan con un cariz más subjetivo (se debe valorar los diferentes aspectos de la actuación del particular)<sup>173</sup>.

Sin embargo, en el caso concreto de la expropiación, el legislador solo reconoce un supuesto de caducidad referido a la falta de ejercicio de la potestad expropiatoria (no dar inicio al procedimiento) dentro del plazo establecido (artículo 33º). De esta manera, en

---

<sup>171</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., pp. 287 y 288.

<sup>172</sup> Literal a. del artículo 33.1 del Texto único Ordenado del Decreto Legislativo N°1192, aprobado mediante Decreto Supremo N°015-2020-VIVIENDA.

<sup>173</sup> BACA ONETO, V. S., "La naturaleza revocatoria y los límites de la extinción de los títulos habilitantes por incumplimiento de condiciones", en: LAGUNA DE PAZ, J. C., SANZ RUBIALES, I., DE LOS MOZOS TOUYA, I., MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, J. L. (coordinadores), *Derecho administrativo e integración europea: estudios en homenaje al profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, España, Reus, Vol. 02, Tomo 02, 2017, pp. 891 y 892.

materia expropiatoria no se tendría la necesidad de hacer una previa valoración para determinar si corresponde la declaración de caducidad o no, sino que se mantiene el carácter objetivo volviendo al automatismo clásico de la caducidad.

### **1.3 La caducidad en el procedimiento administrativo sancionador: la caducidad-perención**

Habiendo desarrollado las otras dos manifestaciones de la caducidad administrativa, queda centrarnos ahora en aquella que es objeto de nuestro estudio.

De manera general, la caducidad-perención es aquella que actúa como el límite temporal para el desarrollo de los procedimientos en salvaguarda de la seguridad jurídica. En ese sentido, tal como lo expone CABALLERO SÁNCHEZ, la caducidad vendría a ser un remedio práctico y lógico contra la prolongación excesiva de los procedimientos por culpa de las partes, ya que como advierte, una justicia tardía es denegación de justicia<sup>174</sup>.

De esta manera la caducidad-perención o también llamada caducidad procedimental es una válvula de seguridad introducida en los procedimientos administrativos, que permite darlos por terminados cuando quien los promueve pierde interés. Esa falta de interés se mide por el dato objetivo de la falta de actuaciones en determinados plazos<sup>175</sup>.

Esta caducidad puede surtir efectos en procedimientos iniciados de oficio como en aquellos iniciados a solicitud del administrado; por ello ha sido clasificada como perención (1) a favor de la Administración o (2) en contra de la Administración<sup>176</sup>.

El primer supuesto –perención a favor de la Administración– se da en los procedimientos iniciados por el administrado, en los que se supone hay un interés por su parte para obtener de la Administración un pronunciamiento sobre la solicitud o recurso presentado. Sin embargo, debido a la falta de cooperación o evidente descuido por parte del administrado para continuar con el procedimiento, la Administración procede a darlo por concluido después de un periodo de inactividad que genera estancamiento o paralización de los trámites<sup>177</sup>.

En el Perú, no se cuenta con la caducidad o perención, así denominadas, en los procedimientos iniciados a solicitud del administrado. Sin embargo, esto no significa que no se contemple la posibilidad de concluir el procedimiento iniciado por el administrado a causa

<sup>174</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 148.

<sup>175</sup> *Ibidem*, p.169.

<sup>176</sup> *Ibidem*, p.148, 149 y 185.

<sup>177</sup> Cfr. SÁNCHEZ POVIS, L. y VALVERDE ENCARNACIÓN, G., La caducidad del procedimiento administrativo sancionador en el TUO LPAG... op. cit., p. 83. Cabe precisar, que los autores señalan que debe estar presente el desinterés del administrado y el transcurso del tiempo provocado por aquél, para la declarar la caducidad de estos procedimientos. Sin embargo, toman como sustento el artículo 202° del nuevo T.U.O. de la LPAG, que regula el abandono, identificando ambas figuras.

de su inacción. Sobre este punto se hablará más adelante cuando se trate la figura del abandono.

Por otra parte, con relación al segundo supuesto, nos encontramos ante aquellos casos en los que es la Administración quien de oficio promueve el inicio del procedimiento y, llegado el momento, deja de dar el impulso correspondiente, generando el estancamiento del mismo. Es de recalcar que los procedimientos en los que actúa la caducidad son fundamentalmente aquellos que generan efectos desfavorables al administrado siendo el procedimiento sancionador el supuesto más resaltante<sup>178</sup>.

El único supuesto de caducidad del procedimiento regulado en el TUO de la Ley 27444 es el referido a la caducidad del procedimiento sancionador. En ese sentido, surge la duda si, en el ordenamiento peruano, la caducidad-perención solo se limita a los procedimientos sancionadores.

Así, la caducidad-perención reconocida en el artículo 259° del T.U.O. de la LPAG, se dirige concretamente a la extinción de los procedimientos sancionadores. Esta extinción tendrá lugar después de transcurridos nueve meses sin que se haya emitido la resolución que concluye el procedimiento en primera instancia. Salvo aquellos supuestos en los que por ley especial se establezca un plazo mayor para resolver.

Ese artículo establece que empezará a computarse el plazo el día de notificación de la imputación de cargos (*dies a quo*). Sobre ello, resulta coherente que la fecha de inicio para el cómputo del plazo tome como referencia la fecha de notificación, pues es a partir de ésta (o del día siguiente) que empiezan a surtir efecto los actos administrativos<sup>179</sup>. De esta manera, no se puede dar por iniciado el procedimiento si no se ha notificado debidamente el pliego de cargos al administrado. En consecuencia, no se tomará como referencia para el cómputo del plazo de caducidad aquellas actuaciones de inspección e investigación anteriores al inicio del procedimiento sancionador<sup>180</sup>.

Por otra parte, el cómputo del plazo de caducidad se verá truncado por la notificación al administrado de la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia. En ese sentido, el término del plazo, o *dies ad quem*, tendrá lugar cuando la notificación se realice dentro del periodo de nueve meses establecido en la norma para resolver los procedimientos. Por tanto, si la resolución se adoptara dentro del periodo previsto para el procedimiento

---

<sup>178</sup> *Ibidem*, p. 84.

<sup>179</sup> Artículo 16.1 del nuevo T.U.O. de la LPAG.

<sup>180</sup> GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, Í., *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General...* op. cit., p. 773.

administrativo, pero se notifica después de transcurrido dicho periodo, el procedimiento habría caducado y la sanción notificada extemporáneamente se deberá tener por nula<sup>181</sup>.

### 1.3.1 *Efectos de la caducidad-perención*

Como ya hemos mencionado, esta caducidad recae sobre el procedimiento, por tanto, sus efectos extintivos están dirigidos exclusivamente al procedimiento administrativo, diferenciándose de la caducidad-carga que por su parte extingue la situación jurídica activa<sup>182</sup>.

En ese sentido, aunque el procedimiento se extinga, estos efectos extintivos no se extienden al derecho o potestad que se exige o se ejercita en el proceso. Tal como lo expone CABALLERO SÁNCHEZ al citar a SANTAMARÍA, “la extinción del procedimiento comporta paralelamente la extinción de la pretensión ejercida, pero no afecta al derecho en sí, que tiene una vida jurídica independiente del proceso en que pretendió actuarse. [...] En suma, si un proceso se extingue por inactividad del sujeto que lo inició, el proceso, y nada más que el proceso es lo que desaparece de la vida jurídica”<sup>183</sup>.

Es a partir de este rasgo característico que se desprenden dos afirmaciones reconocidas en el texto del art. 259.4 del nuevo T.U.O. de la LPAG: (1) La caducidad no implica la inmediata prescripción de la potestad administrativa para sancionar una conducta infractora, y (2) De declararse la caducidad, el periodo de prescripción se tendrá como nunca suspendido<sup>184</sup>.

Sobre el primer punto, se entiende que la extinción del procedimiento y el archivo del mismo no afecta la potestad sancionadora de la Administración que sigue un plazo distinto de extinción, por consiguiente, no habría inconveniente para ejercitar nuevamente la acción sancionadora, siempre que no haya vencido el plazo de prescripción de la infracción. En consecuencia, debemos recordar que la caducidad y la prescripción son instituciones diferentes, y que a su vez operan sobre objetos distintos.

Respecto a la segunda afirmación tenemos que, como consecuencia de la extinción del procedimiento sin que se expida resolución decidiendo sobre el fondo de la controversia, este se tendrá como si nunca hubiera existido. Por consiguiente, es como si nunca se hubiera

---

<sup>181</sup> *Ibidem*, p. 774.

<sup>182</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., pp. 172.

<sup>183</sup> *Ibidem*, 172 y 173.

<sup>184</sup> Cfr. GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, Í., *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General...* op. cit., p.777.

suspendido el plazo de prescripción. Esto con la finalidad de evitar que se inicien procedimientos sin la intención de seguirlos hasta el final<sup>185</sup>.

### 1.3.2 Características de la caducidad-perención

**1.3.2.1 La automaticidad.** Si bien se ha mencionado en reiteradas ocasiones este rasgo como propio del sentido original de la caducidad, se ha demostrado que no en todas sus manifestaciones va a estar presente.

En principio, el carácter automático de la caducidad es, a su vez, el resultado lógico de su carácter objetivo, ya que, para su configuración solo hace falta constatar el transcurso del tiempo establecido en la norma como plazo límite para el ejercicio de una situación jurídica activa, es decir, solo es necesaria la constatación de un dato objetivo, sin mayor valoración. Así, en el caso de la caducidad-perención solo es necesario constatar que han transcurrido nueve meses desde el inicio del procedimiento sancionador sin haberse notificado la resolución final, para que se declare la caducidad.

Al respecto CABALLERO SÁNCHEZ resalta que esta situación no resulta tan pacífica como aparenta. Así, la perención tendrá un tratamiento distinto según se trate de un procedimiento iniciado de oficio o a solicitud del administrado<sup>186</sup>.

En el caso de los procedimientos iniciados a solicitud del administrado el autor señala que es necesaria una declaración formal, la cual tendrá carácter constitutivo. Esto con base en dos argumentos:

(a) Por aplicación de los principios *pro actione* y antiformalismo, no debe frustrarse la tramitación de un procedimiento hasta que se declare su terminación, plazo con el que contará el administrado para retomar el interés por el procedimiento y seguir con su tramitación. Sin embargo, el propio autor reconoce que la implementación de este fundamento queda en manos de los jueces y la jurisprudencia<sup>187</sup>

(b) Por el poder que tiene la Administración para valorar la incidencia de la caducidad en el interés general antes de su declaración, pues es posible que resulte más favorable la resolución de la controversia sobre la que se discute en el procedimiento hasta el punto de pasar por alto el transcurso de los plazos de caducidad<sup>188</sup>.

---

<sup>185</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 173.

<sup>186</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 184.

<sup>187</sup> *Ibidem*, p. 185.

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 186.

Dicho supuesto puede ser aplicado en España debido a su respaldo normativo<sup>189</sup> para aquellos casos en los que el procedimiento es iniciado por el administrado. Por otra parte, en Perú el plazo de caducidad procedimental solo es recogido en la regulación general de los procedimientos sancionadores, sin establecer supuestos excepcionales en los que no actúe la caducidad a pesar de haber transcurrido el plazo.

Por su parte, en los procedimientos iniciados de oficio sí se toma en cuenta el clásico rasgo de la automaticidad. En estos casos, la Administración debe declarar la caducidad del procedimiento, sin necesidad de que el administrado la exija previamente.

Sin embargo, para el autor, aunque la caducidad opera automáticamente, no podrá desplegar sus efectos hasta que sea declarada. Es decir, es necesaria una declaración formal para que el procedimiento se entienda caducado y se proceda a su archivamiento, antes de eso se encuentra en un estado de caducidad. A pesar de ello, la Administración no podrá enmendar su proceder y en caso de continuar con el trámite del procedimiento y expedir resolución final, esta será nula de pleno derecho, a menos que sus efectos no sean desfavorables para el particular<sup>190</sup>.

Por su parte, DE DIEGO DÍEZ considera que la resolución administrativa que declara la caducidad tiene un carácter meramente declarativo, ya que la caducidad opera por el simple vencimiento del plazo máximo establecido para dictar y notificar la resolución sancionadora<sup>191</sup>.

En el caso peruano, el mismo texto de la norma señala que si habiendo transcurrido el plazo máximo para resolver, no se ha notificado la resolución se entenderá automáticamente caducado el procedimiento y por consiguiente corresponde su archivamiento<sup>192</sup>. De acuerdo con lo establecido en la norma la caducidad en los procedimientos sancionadores opera de manera automática.

Por su parte, en cuanto a los efectos extintivos que genera, estos empiezan a desplegarse desde el momento en que es declarado el archivamiento del procedimiento, pues

---

<sup>189</sup> Artículo 95.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<sup>190</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., pp. 189 y 190. La nulidad de pleno derecho que menciona el autor tiene un respaldo normativo, con base en el artículo 62.1.e de la, hoy derogada, Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pero cuyo texto se encuentra recogido en el artículo 47.1.e de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En el Perú, el artículo 10.2 regula como causal de nulidad de pleno derecho el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, lo que nos deriva, a su vez, al artículo 3.5 que establece que es necesario que el acto sea conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

<sup>191</sup> DE DIEGO DÍEZ, L. A., *Prescripción y caducidad en el derecho administrativo sancionador...* op. cit. p. 210.

<sup>192</sup> Numeral 2 del artículo 259° del nuevo T.U.O. de la LPAG

de acuerdo a lo anunciado en el artículo 197° del nuevo T.U.O. de la LPAG, además de las resoluciones que se pronuncian sobre el fondo del asunto, el silencio administrativo (positivo y negativo), la declaración de abandono y de desistimiento, así como otros supuestos; los procedimientos administrativos también concluirán con la resolución que así lo declare por causas sobrevenidas que determinen la imposibilidad de continuarlo.

**1.3.2.2 La apreciación de oficio.** Por parte de la entidad administrativa competente, independientemente de si los efectos extintivos son desfavorables para la Administración. De igual forma, en caso la Administración no declare la caducidad, los administrados interesados podrán advertir el vencimiento del plazo y requerir su declaración.

Aun cuando la Ley reconoce esta posibilidad de solicitar la declaración de la caducidad del procedimiento al administrado<sup>193</sup>, en la realidad muchas veces los procedimientos siguen su trámite a pesar de haber caducado y sin mediar solicitud alguna de prórroga. Tanto la Administración como los interesados omiten hacer mención alguna sobre la caducidad, lo que nos lleva a considerar si esta falta de mención por parte del administrado se trata en realidad de una aceptación de continuar con el procedimiento.

**1.3.2.3 Radicales efectos extintivos.** El procedimiento se extingue aun cuando la Administración tiene abierta la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento, siempre y cuando no haya prescrito su potestad para sancionar<sup>194</sup>. Estos efectos recaen únicamente sobre el procedimiento y no sobre los hechos que se discuten o sobre la potestad sancionadora de la Administración. En consecuencia, no procede la reapertura de procedimientos caducados, siendo los efectos de su declaración definitivos. Lo que podrá hacer la Administración es iniciar un nuevo procedimiento. No obstante, cabe cuestionarse ¿a partir de qué momento tienen lugar los efectos extintivos de la caducidad?

Se ha dicho ya que la caducidad del procedimiento opera de manera automática, por tanto, transcurrido el plazo señalado en la norma y habiéndose configurado la caducidad, cualquier actuación administrativa posterior, incluso la imposición de la sanción, carecerá de valor dado que en principio el procedimiento ya se habría extinguido<sup>195</sup>.

Entonces, ¿todas aquellas actuaciones realizadas dentro del procedimiento después de vencido el plazo de caducidad son nulas? Sobre esta cuestión, en España, existió una discusión en torno a si actuaba la nulidad de pleno derecho, o si solo se trataba de supuestos de anulabilidad de las actuaciones realizadas con posterioridad al vencimiento del plazo de

---

<sup>193</sup> Artículo 259.3 del nuevo T.U.O. de la LPAG.

<sup>194</sup> Artículo 259.4 del nuevo T.U.O. de la LPAG.

<sup>195</sup> De acuerdo al mencionado artículo 259° del T.U.O. de la LPAG, después de concluir el plazo máximo para resolver, el procedimiento se entiende caducado y por consiguiente se procederá a su archivo.

caducidad. Al respecto, autores como SANTAMARÍA PASTOR<sup>196</sup> y CABALLERO SANCHEZ<sup>197</sup>, señalan que, sin lugar a dudas, cualquier resolución posterior a la caducidad que se pronuncie sobre el fondo de la controversia, sería nula de pleno derecho, con base en el artículo 62.1.e de la, hoy derogada, Ley 30/1992 (legislación española), cuyo sentido de la norma se mantiene vigente con base en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015.

Por su parte, se consideró viable la aplicación de la anulabilidad de los actos administrativos que tengan lugar después de vencido el plazo de caducidad, siguiendo el razonamiento de la sentencia expedida por la Sala tercera del Tribunal Supremo (sección 7.<sup>a</sup>) de 24 de abril de 1999, dictada en un recurso de casación en interés de la ley (núm. 5480/1998), según la cual, con base en el artículo 63.3 de la, hoy derogada, Ley 30/1992 (LRJAP), el transcurso del plazo de duración de un expediente no es causa de la caducidad del mismo, sino únicamente la responsabilidad del funcionario causante de la demora; y que la caducidad, conforme al artículo 92 LRJAP, sólo tiene lugar por razón de la inactividad del interesado que incoó el procedimiento. Sin embargo, con posterioridad, el Tribunal Supremo cambia de criterio en su sentencia de 28 de junio de 2004 (rec. 791/2001), reconociendo la invalidez de la resolución sancionadora que se expida, posterior a la configuración de la caducidad, por tratarse de un acto dictado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido<sup>198</sup>.

Esta discusión tiene fundamento en la regulación española, que reconoce la distinción entre nulidad y anulabilidad de los actos administrativos<sup>199</sup>.

Por su parte, en el Perú, la norma general solo establece, expresamente, supuestos de nulidad. Sin embargo, el artículo 14° del nuevo T.U.O de la LPAG, reconoce vicios intrascendentes que son compatibles con la conservación del acto administrativo. Al respecto, no estamos seguros de que las resoluciones expedidas vencido el plazo de caducidad encuadre en uno de estos supuestos.

A nuestra consideración, si el procedimiento continúa su trámite hasta llegar a la imposición de una sanción, sin que el administrado haya solicitado la caducidad y sin que la

---

<sup>196</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Caducidad Del Procedimiento (Art. 44.2 LRJAP)”, *Revista de Administración Pública* [en línea], 2005, N°168, pp.43 y 44 [Fecha de consulta: 07 de agosto del 2020]. Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1386945.pdf>>

<sup>197</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 190.

<sup>198</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J. A., Caducidad Del Procedimiento (Art. 44.2 LRJAP), *Revista de Administración Pública* [en línea] ... op. cit., pp. 44 a 46.

<sup>199</sup> Hoy en día, las causales de nulidad de pleno derecho y anulabilidad están recogidos en los artículos 47° y 48°, respectivamente, de la Ley 39/2015, Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Administración la declare de oficio, esta podrá ser declarada nula en la vía de recurso o incluso en vía contencioso administrativa de ser solicitada. Sin embargo, lo que resulta discutible es determinar si dicha nulidad del acto es absoluta o si por el contrario la nulidad tiene lugar siempre que el acto sea declarado como tal, en cuyo caso también surge la duda de si esta nulidad puede ser alegada indefinidamente o existe un plazo determinado para ello, pues recordemos que es garantía del interés general el salvaguardar la seguridad jurídica y la legalidad.

**1.3.2.4 La imposibilidad de interrumpir su plazo.** Aunque es pacífica la aceptación de la inaplicación de la interrupción para los plazos de caducidad, en la legislación española se admiten algunos supuestos de suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento administrativo en general<sup>200</sup>. Los cuales, en teoría, podrían ser de aplicación en el procedimiento sancionador si es que se puede encajar en algún supuesto<sup>201</sup>. Por el contrario, en la legislación peruana, como se aprecia en el texto del artículo 259°, es clara la ausencia de mención de la suspensión del plazo para resolver el procedimiento sancionador. En cambio, la Ley sí prevé la suspensión para el caso de la prescripción sancionadora<sup>202</sup>.

No obstante, algo que sí está presente en el texto del artículo 259° es la posibilidad de que la Administración sancionadora amplíe el plazo para resolver y notificar al administrado su decisión final, por un lapso de tres meses, siempre y cuando se emita una resolución argumentando las razones para ello, dentro del plazo original de nueve meses. Vemos que esta ampliación tiene un carácter excepcional y no se trata de una ampliación sujeta sin más a la voluntad del ente sancionador.

Por otra parte, el artículo menciona también que en caso alguna norma especial establezca un plazo mayor para resolver, la caducidad operará al vencimiento de dicho plazo. En ese caso, ¿sigue aplicando la ampliación del plazo? ¿por norma especial también se puede ampliar el plazo de prórroga?

En principio, sí es posible variar ambos plazos a través de una ley especial, pues lo regulado en la LPAG sobre los procedimientos sancionadores tienen un carácter supletorio, sin embargo, no se debe olvidar que las leyes especiales deben necesariamente tomar en

---

<sup>200</sup> Al respecto, CABALLERO SÁNCHEZ menciona que es precisamente debido a la brevedad de su plazo que la caducidad no admite la interrupción, sin otra opción que dar cumplimiento o no a la actuación requerida. Reconociendo que solo en algunos casos, los plazos pueden ser prorrogados siempre que se haya requerido oportunamente, antes de la consumación del plazo. Y, excepcionalmente, el computo del plazo podrá suspenderse por motivos de fuerza mayor (*Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 06).

<sup>201</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J. A., Caducidad Del Procedimiento (Art. 44.2 LRJAP), *Revista de Administración Pública* [en línea] ... op. cit., p.36.

<sup>202</sup> Artículo 252.2 del nuevo T.U.O. de la LPAG.

consideración los principios de la potestad sancionadora, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador<sup>203</sup>. En ese sentido, no se pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados de los previstos en el Capítulo III del Título IV, que regula el procedimiento sancionador. Por consiguiente, sí es posible ampliar el plazo de caducidad o del máximo prorrogable, pero teniendo en cuenta que dicha variación del plazo, debe tener lugar dentro de lo razonable, tomando en consideración que los plazos de caducidad son por naturaleza breves y cualquier extensión excesiva puede considerarse un perjuicio para el administrado.

En síntesis, en el Perú, el plazo de caducidad-perención de los procedimientos sancionadores puede ser prorrogado, pero no podrá ser suspendido ni interrumpido.

**1.3.2.5 Esta caducidad no aplica a procedimientos recursivos.** Entendemos por procedimiento recursivo aquel que se inicia con la presentación del correspondiente recurso administrativo, con la finalidad de impugnar un acto administrativo definitivo que pone fin a la instancia (resolución) o impide continuar con su trámite (acto de trámite cualificado), y que supuestamente viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo del administrado<sup>204</sup>.

De esta manera, se determina que una vez la Administración emita y notifique su decisión, ya sea sancionando o no al administrado, dentro del plazo de nueve meses, habrá cumplido su obligación. Lo que suceda luego con el procedimiento recursivo y el plazo que éste tome no configurará una caducidad<sup>205</sup>.

### **1.3.3 Supuestos de caducidad-perención en la legislación peruana**

Como ya hemos mencionado, en el Perú, la caducidad como perención únicamente está reconocida para los procedimientos administrativos sancionadores, siendo la única forma de caducidad reconocida expresamente como tal en el T.U.O. de la LPAG.

Su cómputo empieza (*dies a quo*) con la notificación del inicio formal del procedimiento sancionador. Sin embargo, es pertinente señalar que para determinar correctamente el inicio del plazo de caducidad debemos determinar primero el inicio del procedimiento sancionador.

Dentro del procedimiento sancionador hay dos fases diferenciadas que son conducidas por autoridades distintas: (1) fase instructora y (2) fase sancionadora<sup>206</sup>. Cuando se inicia el procedimiento es obligación de la autoridad instructora notificar al administrado los cargos

---

<sup>203</sup> Artículo 247° del nuevo T.U.O. de la LPAG.

<sup>204</sup> Cfr. Artículo 217 del nuevo T.U.O. de la LPAG.

<sup>205</sup> SÁNCHEZ POVIS, L. y VALVERDE ENCARNACIÓN, G., La caducidad del procedimiento administrativo sancionador en el TUO LPAG... op. cit., p. 90.

<sup>206</sup> Artículo 254.1.1 del nuevo T.U.O. de la LPAG.

que se le imputan, los hechos que constituyen la infracción, la posible sanción a imponer, así como la autoridad competente y la norma que la habilita como tal, otorgándole al administrado un plazo mínimo de cinco días hábiles para presentar sus descargos. Vencido el plazo, con o sin descargo, se procede a realizar de oficio todas las actuaciones necesarias para examinar los hechos y recabar la información necesaria para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción. La fase instructora termina con la emisión del informe final de instrucción que recoge la opinión de la autoridad respecto a la existencia o no de infracciones administrativas. Ese informe debe ser alcanzado a la autoridad decisora y es con su recepción que se inicia la siguiente fase. La autoridad decisora deberá analizar lo contenido en el informe y los descargos presentados por el administrado. Esta etapa concluye con la resolución que sanciona o archiva el procedimiento<sup>207</sup>.

En consecuencia, la caducidad se empieza a computar desde la fase instructora y no a partir de la etapa sancionadora (desde la emisión del informe final hasta la resolución final). Tampoco se debe considerar las actuaciones previas de investigación y recolección de información para el computo de la caducidad.

Una vez aclarado esto pasamos a la siguiente cuestión que quedó planteada al inicio de este sub capítulo. ¿La caducidad sancionadora es la única manifestación de la caducidad-perención en nuestro ordenamiento? Al respecto hay dos casos que pasaremos a analizar para determinar si en realidad se trata de supuestos de caducidad-perención.

**1.3.3.1 Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.** De una primera lectura de la ley vemos que la figura de la caducidad no está expresamente regulada, no obstante, el artículo 94° que recoge la prescripción establece en su segundo párrafo que “(...) *entre el inicio del procedimiento administrativo disciplinario y la emisión de la resolución no puede transcurrir un plazo mayor a un (1) año*”. De esta manera vemos que dicho plazo empieza a actuar con el inicio del procedimiento disciplinario y debe culminar con la emisión de la resolución que sanciona o que archiva. A claras luces este enunciado que es incluido en el artículo de la prescripción se trata en realidad de un plazo de caducidad-perención.

Así, el legislador confunde los conceptos de caducidad y prescripción o, con el afán de abarcar ambas situaciones, ha preferido incluirlos en un mismo artículo bajo la premisa de que estamos ante dos plazos de prescripción. Pero ¿qué implica que este plazo sea calificado de prescripción y no de caducidad? Como ya hemos dejado claro, el plazo de caducidad-perención (o caducidad procedimental) solo despliega sus efectos extintivos sobre el

---

<sup>207</sup> Artículo 255° del nuevo T.U.O. de la LPAG.

procedimiento, pero deja abierta la posibilidad de que con posterioridad la entidad administrativa pueda iniciar uno nuevo, siempre que no haya concluido el plazo de prescripción de la infracción.

En este caso ¿podemos decir que al tratarse de un plazo de “prescripción” se ha perdido esta oportunidad de iniciar un nuevo procedimiento? No tenemos una respuesta definitiva al respecto pues consideramos que ambas posturas pueden ser discutidas. Por un lado, si determinamos que se trata de la “prescripción” del procedimiento, sus efectos deberían limitarse a este, sin embargo, la redacción del artículo resulta muy general, más aún si consideramos que se omite cualquier referencia a la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento, y dado que en principio no se trata de un supuesto de caducidad, la prescripción eliminaría cualquier posibilidad de reiniciar un procedimiento si se trata de la extinción de la acción sancionadora<sup>208</sup>.

**1.3.3.2 Procedimiento sancionador de la Contraloría General de la República, antes de la sentencia recaída en el expediente N°0020-2015-PI/TC, publicada el 26 de abril de 2019.** Otro supuesto tiene lugar en el ámbito de la responsabilidad administrativa funcional en la Ley 29622, que atribuye a la Contraloría General de la República, la potestad sancionadora sobre los servidores públicos. Sin embargo, con la expedición de la sentencia recaída en el expediente N°0020-2015-PI/TC, el Tribunal Constitucional “declaró inconstitucional el artículo 46° que recogía los tipos infractores del régimen sancionador de la CGR, vaciando de contenido al procedimiento y condenándolo a la inoperancia fáctica”. Por esta razón, la Contraloría ordenó el archivamiento de los procedimientos en trámite, y que los informes de auditoría con recomendaciones de apertura de procedimientos sancionadores por responsabilidad funcional sean derivados a las entidades públicas, para tramitar el respectivo procedimiento disciplinario<sup>209</sup>.

Antes de que esto tuviera lugar, los procedimientos sancionadores tramitados ante la Contraloría se encontraban sujetos a un plazo de prescripción, que al igual que la Ley del Servicio Civil, incluye en el texto de su regulación un plazo de caducidad. Así, en la parte final del artículo 60° del Texto Integrado de la Ley Orgánica de la Contraloría, Ley N°27785,

<sup>208</sup> Con base a lo dispuesto en el Informe Técnico N°1438-2018-SERVIR/GPGSC, de fecha 25 de septiembre de 2018, p.04; numeral 10.2 de la Directiva N°02-2015-SERVIR/GPGSC; y el análisis desarrollado en la Resolución Administrativa de la Gerencia General del Poder Judicial N°555-2018-GG/PJ, de fecha 05 de diciembre de 2018, p.02.

<sup>209</sup> BOYER CARRERA, J., “La prescripción de las infracciones disciplinarias en la Ley del Servicio Civil: Los problemas de su cómputo y configuración”, *Derecho & Sociedad* [en línea], 2020, N°54 (II), pp. 59 y 60, [Fecha de consulta: 11 de agosto de 2020]. Disponible en: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22433/21661>>

se establece que “(...) *la duración del procedimiento sancionador no podrá exceder los dos (2) años desde que el órgano instructor da inicio a este*”.

Por otra parte, en el artículo 88° del Reglamento aprobado por la Resolución de Contraloría N° 100-2018-CG<sup>210</sup> se menciona expresamente dicho plazo de dos años como plazo de caducidad. Contrariamente a lo que ocurre con la Ley del Servicio Civil, el plazo de caducidad que se incluye en el artículo que regula la prescripción, es posteriormente reconocido como tal, dándole su correcto calificativo. Sin embargo, cuestionamos que dicho reconocimiento se haga a través de un reglamento. Por un lado, podemos argumentar que existe una anormalidad en su regulación, pues, aunque en principio los reglamentos desarrollan lo expresado en la ley, este cambio de calificación (de prescripción a caducidad) sobrepasa los límites permitidos para los reglamentos, ya que hablamos de intercambiar una figura por otra, cuyos efectos varían según la figura que se reconozca<sup>211</sup>. De igual forma, el propio texto del nuevo T.U.O. de la LPAG señala que, solo por ley se puede establecer un plazo diferente para los procedimientos especiales, siendo así, correspondería incorporar correctamente la caducidad en la ley.

Por otra parte, podría argumentarse que, con base en una interpretación sistemática de la norma, la habilitación requerida por ley es precisamente la que establece el plazo de duración de dos años del procedimiento, recogida en el artículo 60° de la Ley N°27785. Así, a pesar de estar recogida dentro del artículo que reconoce la prescripción, de la valoración en conjunto con las otras normas que desarrollan lo establecido en la ley, es que se admite la aplicación de la caducidad.

Algo que también llama la atención de lo señalado en el artículo 88° del Reglamento es que la caducidad será declarada de oficio o a pedido del administrado en cualquier instancia o fase del procedimiento, lo que plantea la duda respecto a si este plazo de dos años abarca también la vía recursiva.

Tanto la redacción de la ley como la del reglamento establecen claramente que es el trámite del procedimiento sancionador el que no debe exceder el plazo de dos años; expresión que dista mucho de lo recogido en el nuevo T.U.O. de la LPAG el cual hace referencia al plazo para resolver el procedimiento, es decir, para decidir sobre la cuestión controvertida. Sin embargo, creemos que en realidad a lo que se refiere la norma es a la posibilidad de

---

<sup>210</sup> Reglamento de Infracciones y Sanciones para la determinación de la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control.

<sup>211</sup> Es con base en este argumento que SERVIR señala en el Informe Técnico N°1438-2018-SERVIR/GPGSC, que no es factible ya aplicación de la caducidad en los procedimientos disciplinarios, a pesar de lo dispuesto en el artículo 94° de la Ley N°30057, cuya regulación es similar a la de la Contraloría el establecer un plazo de caducidad en el artículo que regula la prescripción.

declarar la caducidad en cualquier momento del proceso, incluso en vía de recurso, es decir, no se tiene un plazo que limite la posibilidad de declarar la caducidad una vez configurada.



## Capítulo 2

### Diferencias entre la caducidad y otros modos de extinción por el transcurso del tiempo

#### 2.1 Con la prescripción

Como habíamos mencionado en el capítulo anterior, la prescripción administrativa puede ser clasificada en prescripción patrimonial y prescripción sancionadora. En esta ocasión nos centraremos únicamente en la prescripción sancionadora que es la que actúa en los procedimientos sancionadores junto con la caducidad-perención.

##### 2.1.1 Descripción de la figura

Sobre esta prescripción GÓMEZ DE MERCADO sostiene que “la potestad sancionadora de la Administración puede perderse y no ser ya efectiva por el transcurso de tiempo, dando lugar a la prescripción (extintiva) de las infracciones o de las sanciones, según la Administración pierda el derecho a sancionar una infracción o a ejecutar una sanción ya impuesta”<sup>212</sup>. A modo de simplificar, podemos decir que esta prescripción actúa como un mecanismo que limita temporalmente la posibilidad de ejercer la potestad sancionadora de la Administración.

Cabe mencionar que el límite temporal actúa sobre la facultad de ejercer dicha potestad, pues, en principio, las potestades administrativas son imprescriptibles. Así, el Estado, autolimita sus potestades sujetándolas a un plazo, buscando salvaguardar la seguridad jurídica y evitar perjuicios para los administrados al mantenerlos en una situación que suponga la virtual amenaza de una sanción<sup>213</sup>.

Por su parte, la prescripción sancionadora, al igual que la caducidad perención, solo requiere la simple constatación del transcurso del tiempo establecido para ejercitar la potestad sancionadora. Transcurrido el mismo se entiende extinta la posibilidad de perseguir y sancionar las presuntas conductas infractoras de los administrados. Así, la prescripción en el ámbito sancionador “no tiene como fundamento una supuesta voluntad de la Administración de no sancionar, ni tampoco busca castigar su inacción”<sup>214</sup>.

De manera general se reconocen dos clases de prescripción sancionadora en el Derecho administrativo: La prescripción de la infracción y la prescripción de la sanción.

---

<sup>212</sup> GARCÍA GOMEZ DE MERCADO, F., *Sanciones Administrativas*, 3º Edición, Ed. Comares: Granada, 2007, pág. 201. Citado por ZEGARRA VALDIVIA, D., “La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador... op. cit., p. 208.

<sup>213</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>214</sup> BACA ONETO, V. S., “La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley... op. cit., p. 265.

**2.1.1.1 La prescripción de la infracción.** A pesar de su denominación, en realidad la prescripción no actúa sobre la infracción en sí, sino sobre la posibilidad de ejercer el *ius puniendi* del Estado que permite la persecución y represión de las infracciones<sup>215</sup>.

Para algunos<sup>216</sup>, además de la pérdida de esta facultad, la prescripción también extingue la responsabilidad del infractor. Al respecto, se debe determinar qué es lo que se entiende por responsabilidad.

Si entendemos la responsabilidad como aquella obligación de responder o de asumir las consecuencias de los daños causados (hacerse responsable de...), entonces sí cabría hablar de una pérdida o extinción de esta obligación, pues el administrado se ve liberado de cualquier consecuencia o sanción administrativa que le pueda ser impuesta como resultado de la infracción cometida. Sin embargo, esto se debe más que nada a la extinción de la facultad de la Administración de perseguir las infracciones y de ejercer la potestad administrativa, pues sin seguir un debido procedimiento resulta imposible la imposición de una sanción. Por tanto, más que la responsabilidad, lo que se extingue es la exigencia de responsabilidad<sup>217</sup>. Por su parte, si entendemos la responsabilidad como causa, es decir, como el responsable o causante de una situación determinada, esta posición no se perdería, pues el administrado viene a ser el que ocasionó la infracción e independientemente de si transcurre el plazo prescriptorio esta cualidad no se pierde, sigue siendo causante de la conducta infractora solo que ya no tendrá que responder por ello.

Sobre esta cuestión DE DIEGO DIEZ señala que, en el Derecho, para poder decir con propiedad que existe responsabilidad por la comisión de un ilícito (penal o administrativo) es precisa una resolución firme que previamente lo declare; en cambio, si transcurre el plazo fijado por ley, lo que prescribe es la acción del Estado para ejercitar el *ius puniendi*. Dicho de otra manera, la prescripción de la infracción no extingue una responsabilidad previamente declarada, sino la “acción” para perseguir y sancionar una posible infracción administrativa aún no probada<sup>218</sup>.

<sup>215</sup> DE DIEGO DÍEZ, L. A., *Prescripción y caducidad en el derecho administrativo sancionador...* op. cit., pp. 30 y 31.

<sup>216</sup> Así lo exponen autores como CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 413; BACA ONETO, V. S., “La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General...” op. cit., p.265; ZEGARRA VALDIVIA, D., “La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444...” op. cit., p.208; y en la STC del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1805-2005-HC/TC, fundamento 06.

<sup>217</sup> DE DIEGO DÍEZ, L. A., *Prescripción y caducidad en el derecho administrativo sancionador...* op. cit. p. 31.

<sup>218</sup> *Ídem*.

Por su parte, el artículo 252.1 del nuevo T.U.O. de la LPAG define esta prescripción como la extinción de la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, después de transcurrido el plazo establecido en las leyes especiales. En caso no se establezca un plazo determinado, esta facultad prescribe a los cuatro años. Además, recalca que este plazo prescriptorio no afecta el cómputo del plazo de otras obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción.

Respecto al cómputo de su plazo, el artículo 252.2 establece que el inicio del plazo de prescripción dependerá del tipo de infracción del que se trate. Así, en el caso de infracciones instantáneas (incluyendo aquellas con efectos permanentes) el inicio del plazo empezará a computarse a partir del día en que la infracción se hubiera cometido. En el caso de infracciones continuadas, el plazo se contará desde el día en que se realizó la última acción constitutiva de la infracción. Para las infracciones permanentes el inicio del plazo estará marcado por el día en que la acción cesó.

Una vez notificado debidamente al administrado el inicio formal del procedimiento sancionador, el plazo prescriptorio se tendrá por suspendido. Dicho plazo podrá ser reanudado si el trámite del procedimiento se mantuviera paralizado por más de veinticinco días hábiles, siempre y cuando el estancamiento no sea causado por el administrado. De esta manera, en caso se contabilicen cuatro años sumando los plazos de inactividad dentro del procedimiento, este se tendrá por extinguido<sup>219</sup>.

Una cuestión a plantear es si existe la posibilidad de que la prescripción actúe incluso en la vía de recurso, pues al contrario de lo señalado en el artículo que recoge la caducidad, en la prescripción no se hace mención expresa sobre si sus efectos se limitan a la resolución que resuelve la controversia, o si el plazo prescriptorio abarcaba el procedimiento sancionador hasta obtener una resolución que resuelva el recurso impugnatorio.

A nuestra consideración, tanto el plazo de caducidad como el de prescripción se aplican hasta la emisión de la resolución que finaliza la controversia; que con posterioridad pueda ser cuestionada esta decisión no afecta el hecho de que la Administración ya emitió una opinión oficial en la cual determina si existe o no infracción. En ese mismo sentido, ZEGARRA VALDIVIA expresa que “... la posible demora en la resolución expresa de los recursos, dará lugar a la ficción del silencio administrativo negativo que luego permitirá la impugnación en la vía judicial del acto presunto, pero no a la prescripción”<sup>220</sup>.

---

<sup>219</sup> Artículo 252.2 del nuevo T.U.O de la LPAG.

<sup>220</sup> ZEGARRA VALDIVIA, D., “La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador... op. cit., p. 213.

Otro rasgo de esta prescripción que es mencionada en la ley, es su declaración de oficio. De esta manera, aunque los administrados pueden alegarla en vía de defensa, la Administración tiene la obligación de declarar la prescripción en el momento que se configure y tome conocimiento de ello, y no esperar a que sea solicitada por la parte interesada, pues a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, se entiende que la prescripción es de orden público, en tanto impide el ejercicio de una potestad administrativa<sup>221</sup>.

Ahora, qué ocurre si la prescripción de la infracción es alegada por primera vez en la vía judicial. A nuestra consideración, como la norma establece que su declaración ha de ser de oficio, la Administración tiene el deber de declararla en el momento en que se configure, siendo una actitud negligente el permitir continuar con el desarrollo del procedimiento al ser una cuestión de orden público. Por tanto, si esta es alegada en la etapa judicial, corresponde al juez declarar la nulidad de las resoluciones que sancionen al administrado por haberse configurado la prescripción. Por su parte, la autoridad administrativa no podrá argumentar que se trata de una cuestión nueva, no planteada con anterioridad y que por tanto resulta tardía o extemporánea<sup>222</sup>.

De igual manera, al ser la prescripción materia de orden público una vez configurada, sus efectos son de carácter irrenunciable. Así, a diferencia de la prescripción civil, sus efectos son indisponibles por las partes. Ni el administrado y ni la autoridad administrativa pueden disponer libremente de sus derechos y renunciar a ellos, como sí lo permite el Derecho privado respecto a la prescripción consumada<sup>223</sup>.

**2.1.1.2 La prescripción de la sanción.** Dentro de las novedades que trajo el Decreto Legislativo N° 1272 tenemos la incorporación del artículo 233°-A, hoy asimilado en el artículo 253° del nuevo T.U.O. de la LPAG, el cual recoge por primera vez la prescripción de la exigibilidad de las multas impuestas, o también llamada “prescripción de la sanción”.

Similar al caso anterior, esta designación no resulta correcta pues la sanción propiamente dicha no se ve extinguida por el transcurso del tiempo, sino que la prescripción va a actuar sobre la posibilidad de ejecutarla coercitivamente. En el caso peruano, la prescripción actúa sobre “la facultad de la autoridad para exigir por la vía de ejecución

<sup>221</sup> BACA ONETO, V. S., “La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley... op. cit., p. 265.

<sup>222</sup> DE DIEGO DÍEZ, L. A., *Prescripción y caducidad en el derecho administrativo sancionador...* op. cit. p. 44 y 45.

<sup>223</sup> CABALLERO SÁNCHEZ realiza esta afirmación respecto a la imposibilidad por parte de la Administración de renunciar a la prescripción que le resulte favorable, sin embargo, queda claro que dicha imposibilidad de disposición y renuncia de la prescripción aplica tanto a la entidad administrativa como al administrado. Así lo deja ver cuando menciona que: “... las infracciones se extinguen por prescripción con independencia de que los ciudadanos reparen en tal extremo, de manera que su acción y efecto es irrenunciable” (*Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 388 y 443)

forzosa el pago de las multas impuestas por la comisión de una infracción administrativa<sup>224</sup>. La autoridad administrativa, salvo disposición distinta en ley especial, tiene un plazo de dos años para exigir el pago de la multa.

El artículo 253.1 del T.U.O. de la LPAG establece que el inicio del cómputo del plazo de prescripción empezará a correr cuando se configure alguna de estas dos situaciones: (1) Que el acto administrativo que pone fin a la vía administrativa haya adquirido firmeza, o (2) Que el proceso contencioso-administrativo iniciado para impugnar la resolución que impuso la multa haya concluido con carácter de cosa juzgada, desfavoreciendo al administrado. Así pues, para que empiece a correr el plazo prescriptorio es necesario que la resolución sancionadora se haya vuelto incuestionable (incluso en vía judicial, de ser el caso), por tanto, la multa impuesta pasa a ser ejecutable.

Al igual que con la prescripción de la infracción, la norma reconoce expresamente la suspensión de este plazo prescriptorio en caso concurra uno de estos supuestos<sup>225</sup>:

(a) El inicio del procedimiento de ejecución forzosa, de conformidad con los mecanismos establecidos en el T.U.O. de la LPAG; en este caso, se reanudará el plazo prescriptorio si se configura algún supuesto de suspensión del procedimiento de ejecución forzosa establecido en la norma o se produzca cualquier causal que paralice el procedimiento por más de veinticinco días.

(b) La presentación de la demanda de revisión judicial del procedimiento de ejecución forzosa o cualquier otra disposición judicial que suspenda la ejecución forzosa, conforme al ordenamiento vigente; esta suspensión finaliza con la notificación de la resolución que declara concluido el proceso con calidad de cosa juzgada en forma desfavorable al administrado.

Por otra parte, un tema que llama la atención es la falta de mención expresa de la declaración de oficio de esta prescripción. Al respecto, la norma solo hace mención de la posibilidad que tienen los administrados de deducir la prescripción como parte de la aplicación de los mecanismos de defensa previstos dentro del procedimiento de ejecución forzosa. Sin embargo, entendemos que, al igual que la prescripción del ejercicio de la facultad para determinar la existencia de una infracción, la prescripción para exigir las multas es una cuestión de orden público pues limita una potestad sancionadora. En consecuencia, al vencer el plazo prescriptorio, carecería de validez cualquier actuación de la administración realizada con posterioridad. Por este motivo, después de prescrito la facultad de la Administración para

---

<sup>224</sup> Artículo 253° del nuevo T.U.O. de la LPAG.

<sup>225</sup> Artículo 253.2 del nuevo T.U.O. de la LPAG.

exigir el cumplimiento de la sanción, solo corresponde la declaración de la prescripción poniendo fin al procedimiento de ejecución<sup>226</sup>.

### **2.1.2 Diferencias entre la caducidad y la prescripción**

Sobre la prescripción y la caducidad administrativas, se ha indicado que existe una mayor difuminación respecto a sus diferencias ya que ambas actúan como límites al ejercicio de potestades administrativas. En palabras de CABALLERO SÁNCHEZ “no se trata tanto de que las situaciones subjetivas de cierta naturaleza deban sujetarse a prescripción, mientras que otras lo hagan por definición a caducidad, sino que más bien el legislador configura con libertad el régimen de extinción por inactividad de las situaciones jurídicas, dentro de unos parámetros de conveniencia”<sup>227</sup>.

A pesar de ello, conviene diferenciar ambas figuras porque su alcance es distinto y cada una tiene peculiaridades que influirán en los supuestos sobre los cuales actúen.

Como una primera distinción, la prescripción (de la infracción) tiene una naturaleza material o sustantiva, es decir, sus efectos van más allá del plano meramente procedimental, extingue la facultad de la Administración para perseguir aquellas conductas que pueden constituir infracción. Por su parte la caducidad despliega sus efectos sobre el procedimiento, sin afectar el derecho material de la entidad administrativa sancionadora<sup>228</sup>. A raíz de ello no habría impedimento alguno para iniciar un nuevo procedimiento siempre que la facultad de la Administración no haya prescrito.

En segundo lugar, un rasgo que ha sido usado para distinguir ambas figuras es la extensión del periodo de tiempo de cada una. De manera general se distingue a la caducidad por tratarse de plazos breves de tiempo en comparación con el de la prescripción<sup>229</sup>. Un claro ejemplo de ello es el periodo de nueve meses atribuido a la caducidad en comparación al de cuatro años de la prescripción que reconoce de manera general y subsidiaria el T.U.O. de la LPAG en lo que respecta a los procedimientos administrativos sancionadores. Sobre esta cuestión se ha comentado que con mucha frecuencia se aplica la caducidad como mecanismo para delimitar la posibilidad de actuación de los particulares, acortando el mismo y así reducir

---

<sup>226</sup> BACA ONETO hace un análisis similar de la primera regulación de la “prescripción de la infracción”, la cual no reconocía expresamente su declaración de oficio, pero tampoco establecía su declaración, únicamente, a instancia de parte (“La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley... op. cit., pp. 264 y 265).

<sup>227</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., pp. 316 y 317.

<sup>228</sup> AGUADO I CUDOLÀ, V., *Prescripción y caducidad en el ejercicio...* op. cit., p. 18.

<sup>229</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p.52.

los obstáculos para el ejercicio de las potestades administrativas. Por contra, el ejercicio de las potestades de las Administraciones públicas se sujeta a los largos plazos prescriptivos<sup>230</sup>.

Como tercera distinción se advierte que la caducidad tiende a aplicarse a situaciones jurídicas que nacen para morir; es un mecanismo puramente extintivo que se produce por la falta de ejercicio de un derecho o facultad sujeta a plazo. Por su parte, la prescripción no solo genera la pérdida de esta facultad o derecho, sino que, además, a través de esta extinción se consolida y da firmeza a una situación de hecho<sup>231</sup>. De esta manera, con la prescripción se pone fin a una situación jurídica que en principio tiende a perdurar en el tiempo. Como señala CABALLERO SÁNCHEZ, “la prescripción está diseñada como remedio en cierta medida extraordinario, cuyo efecto es la extinción de situaciones jurídicas nacidas con duración indefinida o no predeterminada [...] Por contra, la caducidad es el mecanismo que permite sujetar derechos o facultades a un plazo de ejercicio”<sup>232</sup>.

Como cuarta distinción tenemos lo que para muchos es el rasgo definitivo para diferenciar una figura de otra, la posibilidad de interrupción o suspensión del plazo extintivo. Así, vemos que el plazo prescriptivo, al tratarse de un plazo mucho más largo, puede ser pausado o reiniciado por el ejercicio de la facultad administrativa (concretamente el inicio del procedimiento sancionador). En cambio, la caducidad, por el mismo hecho de tratarse de un plazo más corto, una vez iniciado el plazo, este corre sin detenerse, quedando a elección del titular el realizar la actividad concreta sujeta a plazo<sup>233</sup>.

En el Perú la regla general reconocida para los plazos prescriptivos es la suspensión (artículo 252º). De esta manera se opta por un punto medio entre la interrupción, que supone la pérdida del tiempo transcurrido, y la ausencia de la misma, es decir, un plazo imparable.

Finalmente, con relación al inicio del cómputo del plazo de estas figuras (*dies a quo*) se toma como referencia dos momentos distintos. Por un lado, el plazo para que se configure la prescripción de la infracción empieza a computarse desde el día en que se comete la supuesta infracción, si hablamos de una infracción instantánea; desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas; o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes. En cambio, el plazo para declarar la caducidad empezará contabilizarse a partir de la fecha de notificación de la imputación de cargos al administrado.

---

<sup>230</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 318.

<sup>231</sup> *Ibidem*, pp. 318 y 319.

<sup>232</sup> *Ibidem*, p. 75.

<sup>233</sup> *Ibidem*, pp. 316 y 317.

## 2.2 Con la preclusión procesal

Junto con la caducidad perención, que genera la terminación del procedimiento por incumplir el plazo establecido para resolver, existe otra figura cuyos efectos son similares, pero en menor magnitud. Esta figura es la preclusión que opera por la inactividad de la parte interesada en una etapa del procedimiento que exige una actuación concreta de su parte, sin embargo, esta situación se ve superada por el impulso de oficio del procedimiento<sup>234</sup>.

### 2.2.1 Descripción de la figura

La preclusión es un mecanismo que ocasiona la pérdida o extinción de la facultad de realizar un trámite en beneficio propio, pero que, sin embargo, no genera la extinción del procedimiento. Su efecto de cierre se circunscribe únicamente al trámite, y no al proceso en su conjunto, ni al derecho que es fundamento de la pretensión<sup>235</sup>.

El transcurso del plazo establecido para el ejercicio de tramites no esenciales genera la pérdida de los mismos en perjuicio del interesado, en ese sentido, puede entenderse como una carga para el titular del derecho a dicho trámite, asemejándose a la caducidad-carga. Sin embargo, no alcanza a los derechos y acciones que se están ejercitando, no los extingue. Por otra parte, el alcance de los efectos de la preclusión será en menor magnitud que el de la caducidad-perención, además, el objeto sobre el que actúan será distinto. Mientras la caducidad-perención recae sobre todo el procedimiento, la preclusión actúa sobre una actuación concreta dentro de este, que, en caso de no llevarse a cabo, se pierde irremediabilmente, pero sin impedir la continuación del trámite del procedimiento<sup>236</sup>.

En palabras de CABALLERO SÁNCHEZ,

“es preciso diferenciar la caducidad como *carga de reacción* frente a las decisiones de la Administración, mediante la puesta en marcha de un procedimiento o de un proceso, la caducidad actuante *dentro* de ese procedimiento o proceso, como forma de terminación del mismo, y la preclusión, hermana menor de la caducidad, aplicable a la inactividad de los interesados o partes superable por el impulso de oficio de la tramitación”<sup>237</sup>.

En el Perú, dicha figura ha sido descrita, mas no designada como tal en el art. 151.2 del T.U.O. de la LPAG al señalar que, en el momento del vencimiento de un plazo improrrogable para realizar una actividad o ejercer una facultad procedimental, la entidad a cargo declara decaído el derecho al correspondiente acto. En ese sentido, queda claro que la

<sup>234</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit, p.63.

<sup>235</sup> *Ibidem*, pp. 180 y 181.

<sup>236</sup> *Ibidem*, p.63, 181 y 182.

<sup>237</sup> *Ibidem*, p. 150.

preclusión aplica únicamente para aquellas etapas procedimentales que están sujetas a plazos definitivos.

Sin embargo, resulta palpable la diferencia entre el administrado y las Administraciones públicas, a pesar de lo dispuesto en el artículo 147° del T.U.O. de la LPAG, en el cual se establece como regla general que los plazos fijados por norma expresa son improrrogables, salvo se disponga lo contrario.

Al principio dicho enunciado no resulta únicamente desventajoso para el administrado pues al ser general abarcaría los plazos que deben cumplir las Administraciones públicas; no obstante, recordemos que el mencionado artículo 151° dispone que son justamente estos “plazos improrrogables” los que a su vencimiento generan la pérdida del derecho o facultad para actuar del administrado. En cambio, el numeral 3 del mismo artículo menciona que el vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no la exime de su obligación. En ese sentido, las actuaciones administrativas fuera de plazo no están afectas a nulidad salvo que así lo disponga la ley por la naturaleza perentoria del mismo.

De esta manera tenemos que, para los administrados el transcurso de los plazos improrrogables (que son la regla general), ocasionan la extinción de sus derechos o facultades procedimentales; en cambio, a pesar de vencer los plazos (improrrogables) establecidos para cumplir con alguno de sus actos, la Administración no se ve impedida de cumplirlos fuera del plazo ni serán declarados nulos, salvo disposición contraria en la norma. Un claro ejemplo de ello es el plazo que tiene la Administración para realizar la notificación; en principio, toda notificación deberá practicarse a más tardar dentro del plazo de cinco días, a partir de la expedición del acto que se notifique<sup>238</sup>, sin embargo, en muchas ocasiones la Administración no cumple con este plazo sin afectar la validez de dicho acto.

Aunque lo descrito en el numeral 151.2 puede ser calificado como preclusión, la norma reserva este término únicamente para aquellos supuestos que tengan lugar en aquellos procedimientos en los que intervengan dos administrados o más, tal como lo expresa el art. 151.4<sup>239</sup>.

Por otra parte, vemos que la figura de la preclusión es más propia de los procesos judiciales que de los procedimientos administrativos. Respecto a los primeros, es una de sus

---

<sup>238</sup> Artículo 24.1 del nuevo T.U.O. de la LPAG.

<sup>239</sup> *Nuevo Texto Único Ordenado de la LPAG:*  
*Artículo 151.- Efectos del vencimiento del plazo*  
(...)

*151.4 La preclusión por el vencimiento de plazos administrativos opera en procedimientos trilaterales, concurrenciales, y en aquellos que por existir dos o más administrados con intereses divergentes, deba asegurárselas tratamiento paritario.*

características su división en etapas o fases sometidas a plazos perentorios que establecen momentos concretos para cada acción; por este motivo resulta imposible la presentación de medios probatorios en cualquier momento del proceso, así, una vez concluida una etapa esta se tendrá por terminada y no se podrá regresar a ella. Por el contrario, los procedimientos administrativos se caracterizan por ser mucho más flexibles e indulgentes en las formalidades. Esto se debe tanto al principio de informalismo como al criterio de unidad de vista que reconoce la LPAG, por el cual se prescinde de reconocer una división del procedimiento por etapas, de modo que solo cuando haya concluido podría afirmarse que resulta extemporáneo desplegar actos procesales, presentar medios probatorios y/o formular alegaciones<sup>240</sup>.

En palabras de MORÓN URBINA:

“Volviendo al análisis que compartimos de FIORINI, queda conceptualizado que la preclusión tiene un nivel preponderante en el proceso jurisdiccional, (...), por la necesidad de preservar la independencia del funcionario público llamado a resolver (juez) y al deber que tiene de otorgar igualdad y seguridad jurídica a las partes litigantes; siéndole vedado dejar sin efecto un momento procesal a fin de permitir que una de las partes pueda realizar un acto procesal cuya fase ya pasó. [...] Contrariamente, en el procedimiento administrativo general la rigurosidad resulta inconducente y más bien perjudicial para el colaborador de la Administración que busca el interés (...). En esta realidad, asumir la rigidez de la preclusión, impediría al administrador inducir al administrado a subsanar sus omisiones, impediría al administrado la presentación de nuevas pruebas, perfeccionar su petitorio, adicionar expedientes administrativos al que se encuentra en trámite, subsanar un pliego de cargos imperfecto para la determinación de responsabilidades, etc., actos procesales que aparte de no perjudicar a ninguna contraparte contribuyen a una mayor certeza en la decisión administrativa”<sup>241</sup>.

En este sentido, queda claro que el ordenamiento peruano sigue el postulado de FIORINI y restringe la preclusividad para aquellos casos que, al igual que en los procesos

---

<sup>240</sup> LEÓN LUNA, L. M., “Apuntes sobre el procedimiento administrativo en materia de competencia desleal a partir de la entrada en vigencia del decreto legislativo 1044”, *Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual* [en línea], 2009, Vol. 5, Núm. 8, p. 68 [Fecha de consulta: 08 de mayo del 2019]. Disponible en: <<http://revistas.indecopi.gob.pe/index.php/rcpi/article/view/38/36>>. Al respecto, el nuevo T.U.O. de la LPAG establece en su artículo 155° que los procedimientos administrativos se desarrollan sin reconocer formas determinadas, fases procesales, momentos procedimentales rígidos para realizar determinadas actuaciones, salvo disposición expresa en contrario de la ley en procedimientos especiales.

<sup>241</sup> MORÓN URBINA, J. C., *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, 5ta ed., Lima, Editorial Gaceta Jurídica, p. 402. Citado por LEÓN LUNA, L. M., Apuntes sobre el procedimiento administrativo en materia de competencia desleal... op.cit., p. 69.

jurisdiccionales, se pretende garantizar la igualdad de condiciones de los administrados, actuando en estos casos la Administración como un tercero imparcial.

A pesar de ello, en el caso concreto de los procedimientos sancionadores, la norma señala que solo se expedirá resolución después de haberle concedido al administrado un plazo mínimo de cinco días, con carácter perentorio, para presentar sus alegatos o las correspondientes pruebas de descargo<sup>242</sup>. De esta manera, la norma separa el procedimiento sancionador de los demás procedimientos administrativos en los que, por regla general, los administrados pueden en cualquier momento del mismo, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio<sup>243</sup>. Queda preguntarnos, entonces, a pesar de no ser un procedimiento que involucra a más de un administrado, ¿los procedimientos sancionadores forman parte del grupo de excepciones en los que actúa la figura de la preclusión?

A nuestra consideración, aunque en principio los procedimientos administrativos en nuestro país no siguen una estructura dividida en fases procedimentales rígidas que limitan la realización de ciertas actuaciones, el artículo 255° del T.U.O. de la LPAG regula de manera general las fases que se siguen en los procedimientos sancionadores indicando que para la presentación de descargos y medios probatorios contra el pliego de cargos o el informe de instrucción, se reconoce un plazo mínimo de cinco días. Vencido ese plazo, la autoridad administrativa realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para dilucidar los hechos. Sin embargo, no se puede equiparar la estructura general de cómo se desarrolla el procedimiento sancionador con la rigidez de los plazos y etapas que se siguen en un procedimiento judicial.

Por otra parte, el artículo 172° señala en su numeral 2 que, en los procedimientos sancionadores solo se dicta resolución siempre que se haya otorgado un plazo mínimo perentorio de cinco días para presentar alegatos o pruebas de descargo. En ese sentido, los plazos establecidos para la presentación de descargos en los procedimientos sancionadores podrían ser considerados plazos de preclusión ya que al culminar los mismos, no solo el procedimiento continuará, independientemente de que se haya cumplido con presentación de descargos, sino que además al ser calificados como plazos perentorios, se pierde la posibilidad de presentar dichos descargos o, en caso de presentarlos fuera de plazo, que estos sean valorados obligatoriamente por la autoridad administrativa.

---

<sup>242</sup> Numeral 172.2 del artículo 172° del nuevo T.U.O. de la LPAG.

<sup>243</sup> Numeral 172.1 del artículo 172° del nuevo T.U.O. de la LPAG.

### 2.2.2 *Diferencias entre la caducidad y la preclusión*

Aunque la caducidad-perención y la preclusión producen un efecto extintivo que actúa en el procedimiento administrativo por la falta de realización de una acción en el plazo establecido, sin lugar a dudas la gran diferencia entre ambas figuras se encuentra en el grado de afectación que generan. De esta manera, mientras la caducidad-perención despliega sus efectos extintivos sobre el procedimiento en su conjunto, la preclusión se limita a una actuación concreta dentro del procedimiento, permitiendo proseguir con su curso a pesar de la falta de actuación de la parte interesada.

Al respecto, CABALLERO SÁNCHEZ diferencia tres situaciones en las que el incumplimiento de un plazo produce efectos distintos:

En primer lugar, el autor señala que “el no ajustamiento a algunos plazos resulta ser irrelevante en el curso del procedimiento iniciado”. Sin embargo, esto ocurre generalmente cuando los plazos que se establecen para delimitar temporalmente las actuaciones de la Administración<sup>244</sup>. Al respecto, un claro ejemplo de ello lo mencionamos anteriormente cuando en el T.U.O. de la LPAG se reconoce que el incumplimiento de los plazos impuestos a la Administración no genera la nulidad de sus actuaciones. En todo caso, tales incumplimientos generan responsabilidad disciplinaria para la autoridad obligada a cumplir con dichos plazos<sup>245</sup>.

En segundo lugar, cuando por inactividad del interesado se deja pasar el plazo para cumplir con algún trámite no esencial para dictar resolución, tendrá lugar la preclusión<sup>246</sup>.

Por último, “la consecuencia más radical de la falta de cumplimentación de actuaciones en el tiempo previsto es la perención”<sup>247</sup>. En el caso peruano, esta perención únicamente se aplica al plazo máximo establecido para que las entidades administrativas puedan emitir una resolución sancionadora siguiendo el correspondiente procedimiento.

En la legislación peruana podemos indicar que adicional al diferente objeto sobre el cual actúa cada figura (la perención actúa sobre todo el procedimiento y la preclusión sobre un trámite dentro de él), otra diferencia entre la preclusión y la caducidad-perención es el tipo de procedimientos en los que actúa, pues como ya indicamos, en nuestro ordenamiento la preclusión se reserva expresamente para aquellos procedimientos en los que interviene más de

<sup>244</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 181.

<sup>245</sup> Artículo 154.1 del nuevo T.U.O. de la LPAG.

<sup>246</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 182.

<sup>247</sup> *Ídem.*

un administrado, por su parte la caducidad-perención es reconocida únicamente para los procedimientos sancionadores.

### 2.3 Con el abandono

De manera general podemos definir el abandono del procedimiento como la extinción ocasionada por la situación de inactividad por parte del administrado que dio inicio al procedimiento, y que conlleva la paralización del mismo durante el plazo establecido por la norma. Para que se pueda declarar el abandono es necesario que la paralización tenga lugar después de ser requerido algún trámite o actuación al administrado<sup>248</sup>. Esto trae como consecuencia la conclusión anticipada del procedimiento sin pronunciarse sobre el fondo de la controversia<sup>249</sup>.

En nuestro Derecho privado, la figura del abandono se encuentra regulada en el artículo 346° del T.U.O. del Código Procesal Civil, señalando que “cuando el proceso permanezca en primera instancia durante cuatro meses sin que se realice acto que lo impulse, el juez declarará su abandono de oficio o a solicitud de parte o de tercero legitimado”. Cabe resaltar que dicha paralización ha de ser atribuida al demandante, quien en principio puso a actuar todo el aparato jurisdiccional y quien en es el principal interesado en la resolución de la controversia.

Por otra parte, esta figura es conocida también con el nombre de “caducidad de la instancia” como ocurre en la legislación española. De hecho, un rasgo que pueden tener en común el abandono del proceso civil con la caducidad-perención administrativa es que ambas ponen fin al proceso sin afectar la pretensión o la cuestión de fondo. De igual manera, en ambos casos, una vez declarado el abandono o la caducidad, se tiene por nunca interrumpido el plazo prescriptorio; y en caso se inicie un nuevo proceso, pueden ofrecerse y actuarse los medios probatorios del proceso previamente extinguido<sup>250</sup>.

Aunque en ambos supuestos la falta de pronunciamiento sobre el fondo permite iniciar, posteriormente, un nuevo proceso o procedimiento, existe una clara diferencia entre el abandono civil y la caducidad-perención. En el primer caso, se establece una limitación para la apertura de un nuevo proceso en el que se discuta la misma pretensión, y es que tendrá que transcurrir previamente un año desde la notificación del auto que declare el abandono<sup>251</sup>. Por su

<sup>248</sup> Artículo 202° del nuevo T.U.O. de la LPAG.

<sup>249</sup> MORÓN URBINA J. C., “Los Actos Administrativos en la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General”, *Derecho & Sociedad* [en línea], 2001, N°17, p. 248 [fecha de consulta: 08 de septiembre de 2020] Disponible en: < <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/download/16889/17195/>>

<sup>250</sup> Tales peculiaridades del abandono están recogidas en los artículos 352° y 354° del T.U.O. del Código Procesal Civil.

<sup>251</sup> Tal como lo indica el artículo 351° del T.U.O. del Código Procesal Civil.

parte, en el caso de la caducidad-perención, después de ser declarada, la autoridad administrativa no tiene ningún límite temporal para iniciar un nuevo procedimiento en caso lo considere necesario.

Por otra parte, en cuanto la aplicación de esta figura en sede administrativa, el T.U.O. de la LPAG recoge en su artículo 197° la declaración de abandono como uno de los supuestos que ponen fin al procedimiento. Asimismo, el artículo 202° limita su aplicación a los procedimientos iniciados a solicitud del administrado, cuando este incumpla algún trámite que se le haya requerido y que impida continuar con el mismo. Dicha falta de actuación debe tener una duración de treinta días para que la autoridad, de oficio o a pedido del administrado, proceda con su declaración.

Al respecto, queda preguntarnos si el plazo de treinta días es suficiente para considerar abandonada la pretensión del administrado, pues en comparación con el plazo de cuatro meses para el abandono en el proceso civil, el plazo del abandono administrativo se asemeja más a un plazo de caducidad-carga que a una supuesta renuncia tácita del procedimiento.

Para SÁNCHEZ POVIS y VALVERDE ENCARNACIÓN, el abandono administrativo es un tipo de caducidad-perención aplicable a los procedimientos iniciados por el administrado, donde no solo es necesario el transcurso del tiempo para que opere la caducidad, también será preciso constatar la pasividad del administrado que dio inicio al procedimiento. Esto se ve reflejado en el texto del artículo 202° del T.U.O. de la LPAG, que señala como requisito para que actúe la caducidad, la inactividad del administrado, posterior al incumplimiento de un trámite que se le hubiera requerido. Si bien no se niega el impulso de oficio por parte de la Administración, el incumplimiento de dicho trámite, paraliza de tal manera el procedimiento que ni la oficialidad de la autoridad administrativa llega a superarlo<sup>252</sup>.

Por su parte, para SANTAMARÍA PASTOR, la caducidad de los procedimientos sancionadores (recogida en su momento en el artículo 44.2 de la LRJAP de la legislación española), no tiene mayor parentesco con la que preveía el artículo 92 de la misma Ley (hoy derogada), referida a los procedimientos iniciados a solicitud del administrado, teniendo solo en común su denominación y sus efectos extintivos. Para el autor, utilizar el término caducidad para designar ambas técnicas resulta criticable, pues insinúa una identidad de naturaleza que, a su criterio, no existe. En realidad, lo que se busca con la caducidad de los procedimientos iniciados a solicitud de parte es mandar al archivo aquellos procedimientos

---

<sup>252</sup> SÁNCHEZ POVIS, L. y VALVERDE ENCARNACIÓN, G., La caducidad del procedimiento administrativo sancionador en el TUO LPAG... op. cit., p. 83.

que se encuentran paralizados en virtud de la inactividad y la falta de colaboración del interesado<sup>253</sup>.

Así, surge cierta incertidumbre sobre si el abandono en el Derecho administrativo peruano, se trata en realidad de un supuesto de caducidad-perención aplicable a los procesos iniciados por los administrados. Vemos que en la legislación española el término caducidad aplica también para los procedimientos iniciados por administrados, en tales casos, después de transcurrido un plazo de tres meses desde la paralización del procedimiento a causa del administrado, la Administración declara la caducidad siempre que previamente le haya advertido sobre esta posibilidad<sup>254</sup>.

Tal como está plasmada la caducidad-perención de los procedimientos iniciados a solicitud de parte en la normativa española, se ve la semejanza con el abandono regulado en la LPAG. En ambos casos es la inactividad de quien promueve el procedimiento y su descuido o desinterés lo que determina la extinción del mismo.

En palabras de CABALLERO SÁNCHEZ, “esa pérdida de interés se mide por el dato objetivo de la falta de actuaciones en determinados plazos. Respecto de los procedimientos iniciados de oficio, suele tomarse como referencia el plazo previsto para su tramitación. En los iniciados a solicitud de un interesado [...] será necesario el estancamiento o paralización de los trámites [...] para que la Administración pueda declarar la perención del procedimiento, evitando pronunciarse sobre la solicitud o el recurso”<sup>255</sup>.

Por otra parte, en la legislación chilena, al igual que en la nuestra, se reconoce la figura del abandono, la cual actúa después de transcurridos treinta días de paralizado el procedimiento por causas atribuibles al administrado, más siete días adicionales que la Administración otorga después de informar debidamente al administrado y requerir la realización de las diligencias a su cargo<sup>256</sup>. En este caso en concreto vemos que, además de estar ante dos supuestos iguales en los que actúa la figura del abandono administrativo, el plazo otorgado resulta ser casi el mismo; sin embargo, la diferencia (que no es tan insignificante) se encuentra en la previa notificación al administrado sobre la figura en la que incurre más el plazo adicional para que subsane la situación. De esta manera, la legislación

---

<sup>253</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J. A., Caducidad Del Procedimiento (Art. 44.2 LRJAP), *Revista de Administración Pública* [en línea] ... op. cit., pp. 17 y 18.

<sup>254</sup> Numeral 1 del artículo 95° de la Ley 39/2015, Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, correspondiente a la legislación chilena.

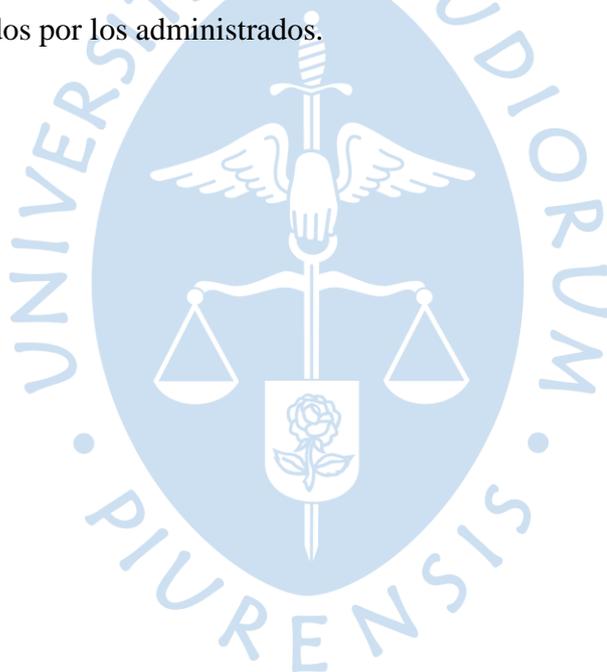
<sup>255</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., pp. 169 y 170.

<sup>256</sup> En la legislación chilena, se encuentra regulado en el artículo 43° de la Ley N° 19880, Ley que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.

chilena asegura que, a pesar del corto tiempo, el administrado no se vea desprotegido, además, resulta más complicado rebatir un supuesto abandono cuando se pone en conocimiento al administrado y se le da la oportunidad de realizar el trámite previamente requerido.

A pesar de la denominación “abandono”, CORDERO VEGA señala que, para evitar el retraso de los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el peso de la impulsión del procedimiento corresponde esencialmente al interesado, sin perjuicio de las obligaciones de la Administración, para lo cual la Ley de Procedimiento Administrativo Común chilena reguló un apercibimiento específico denominado “abandono”, que en el Derecho comparado se denomina “caducidad del procedimiento”<sup>257</sup>.

De esta manera, concluimos que lo que en algunos países como el nuestro se utiliza el término abandono, en realidad se trata de un supuesto de caducidad-perención para los procedimientos iniciados por los administrados.



---

<sup>257</sup> CORDERO VEGA, L., “El decaimiento del Procedimiento Administrativo Sancionador. Comentarios a las sentencias de la Corte Suprema del año 2010”, *Anuario de Derecho Público* [en línea], 2011, N°01, pp. 251 y 252, [Fecha de consulta: 14 de septiembre de 2020] Disponible en: <[https://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/12\\_Cordero.pdf](https://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/12_Cordero.pdf)>

## Capítulo 3

### La caducidad-perención en el ordenamiento peruano: a propósito de las últimas modificaciones a la Ley del Procedimiento Administrativo General

#### 3.1 Sobre los nuevos cambios normativos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

En los últimos años han tenido lugar dos importantes reformas de la LPAG. En primer lugar, el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre del 2016, que condujo a la posterior publicación del T.U.O. de la LPAG, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; y el Decreto Legislativo N° 1452, publicado el 16 de septiembre del 2018, el cual, a su vez, condujo a la expedición de un nuevo T.U.O., el mismo que fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Ambos decretos resultaron de vital importancia para el desarrollo de la figura de la caducidad en el Derecho Administrativo, ya que a través del Decreto Legislativo N° 1272 se incluyó por primera vez la caducidad en el ámbito administrativo, aunque su aplicación se limitase a los procedimientos sancionadores. Por su parte, a través del Decreto Legislativo N° 1452 se ha desarrollado más la figura, incluyendo los alcances de sus efectos respecto de los actos de fiscalización que dan origen al procedimiento, y respecto de las medidas preventivas, correctivas y cautelares que se dicten en el procedimiento sancionador.

En este capítulo conoceremos cómo ha sido regulada la caducidad en nuestro ordenamiento jurídico y analizaremos algunos aspectos de su regulación en la LPAG; de igual manera, veremos cómo es que ha influido la inclusión de esta figura en los distintos órganos que ejercen la potestad sancionadora.

##### 3.1.1 *¿Cabía la aplicación de esta figura antes de su regulación en los procedimientos sancionadores?*

Tomando en consideración que la incorporación expresa de la caducidad en el Derecho Administrativo data desde hace casi cuatro años, cabe preguntarnos si existía manera de aplicarla a pesar de no estar regulada.

Para ZEGARRA VALDIVIA a pesar de no ser mencionada expresamente en la LPAG, la caducidad se encontraba recogida implícitamente en el numeral 233.2 del artículo 233°, el cual señalaba que el plazo prescriptorio se suspende con el inicio del procedimiento sancionador y se reanuda inmediatamente si el trámite del procedimiento permaneciera paralizado por más de veinticinco días hábiles, por causas no imputables al administrado<sup>258</sup>.

---

<sup>258</sup> ZEGARRA VALDIVIA, D., "La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador... op. cit., p. 211.

En palabras del autor: “(...) aplicando el supuesto previsto en el glosado numeral 233.2, el transcurso de los veinticinco días hábiles produciría la caducidad del procedimiento, es decir, en caso de que la Administración quiera pronunciarse, deberá iniciar un nuevo procedimiento administrativo sancionador, con lo cual la resolución que emita para poner fin al mismo se considere válidamente emitida”<sup>259</sup>.

Argumenta también que al momento de regular la prescripción ha tenido lugar una clara confusión entre esta figura y la caducidad, pues, como ya se ha mencionado, en lugar de considerar que el plazo prescriptorio se interrumpe, y por consiguiente se reinicia el computo después del periodo de inactividad, la norma reconoce la suspensión<sup>260</sup>, una característica que se ha asociado más a la caducidad.

A nuestra consideración no son válidos ninguno de los dos argumentos expresados por el autor, pues, en primer lugar, que la norma reconozca la suspensión no implica que esté incluyendo la caducidad dentro del artículo que regula la prescripción. La suspensión no es exclusiva de la caducidad, de hecho, consideramos que, en principio, la caducidad no debería admitir ni la interrupción ni la suspensión debido a la brevedad de su plazo, sin embargo, como se mencionó en el primer capítulo, es verdad que en la legislación española se ha reconocido la suspensión de la caducidad para los procedimientos administrativos en general<sup>261</sup>. Así, si bien se reconoce como una de las diferencias entre prescripción y caducidad que una puede admitir la interrupción y la otra no, esto no significa que la prescripción solo pueda admitir esta. A nuestro entender lo que esto implica es que la suspensión puede actuar tanto en plazos de prescripción como de caducidad, aunque en esta última de manera excepcional<sup>262</sup>.

Por otra parte, el que la norma señale que tras la paralización del procedimiento por un plazo mayor a veinticinco días se reanude el plazo de prescripción o incluso empiece nuevamente, no se traduce automáticamente a una conclusión del procedimiento. Como ya hemos señalado, la prescripción y la caducidad actúan sobre objetos diferentes. Mientras la caducidad actúa sobre el procedimiento, la prescripción extingue la posibilidad de ejercitar una potestad administrativa. En consecuencia, incluso aunque el plazo deba empezar a contarse desde cero, esto no significa que el procedimiento también deba empezar de nuevo.

---

<sup>259</sup> *Ibidem*, p. 213.

<sup>260</sup> *Ídem*.

<sup>261</sup> Artículo 22º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<sup>262</sup> En opinión de CABALLERO SÁNCHEZ, la suspensión es una técnica perfectamente compatible con los regímenes de prescripción y de caducidad (*Prescripción y Caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., p. 324).

Para BACA ONETO a pesar de no existir un reconocimiento expreso de la caducidad en la LPAG, la expedición de una sentencia por el Tribunal Constitucional (en adelante TC) en materia penal podría haber dado paso a su introducción jurisdiccional<sup>263</sup>. Nos referimos a la sentencia emitida en el expediente N° 3509-2009-PHC/TC, caso Walter Chacón, en la cual, el TC reconoce que el derecho a ser juzgado en plazo razonable constituye una manifestación implícita del derecho al debido proceso. Al respecto, para determinar una violación al derecho del plazo razonable es necesaria la valoración de tres criterios: (1) la actividad procesal del interesado, (2) la conducta de las autoridades judiciales (en este caso administrativas) y (3) la complejidad del asunto<sup>264</sup>.

Si queda demostrada la participación oportuna del administrado en cumplimiento de las solicitudes, observaciones, etc. a él requeridas, y por su parte, queda evidenciada la paralización del procedimiento por retrasos injustificados de la entidad administrativa, es factible hablar de una vulneración al plazo razonable siempre que el tiempo transcurrido de inactividad supere el plazo estimado para la resolución del caso discutido. Para esto deberá tomarse en consideración la naturaleza y gravedad de la infracción, “los hechos investigados, los alcances de la actividad probatoria para el esclarecimiento de los eventos, la pluralidad de agraviados o inculpados, o algún otro elemento que permita concluir, con un alto grado de objetividad, que la dilucidación de una determinada causa resulta particularmente complicada y difícil”<sup>265</sup>.

En ese sentido, BACA ONETO se refiere a la sentencia antes comentada y señala que “la violación del derecho al plazo razonable, que como ya se ha dejado dicho, es un derecho público subjetivo de los ciudadanos, limitador del poder penal estatal, provoca el nacimiento de una prohibición para el Estado de continuar con la persecución penal fundada en la pérdida de la legitimidad punitiva derivada del quebrantamiento de un derecho individual de naturaleza fundamental. Sostener lo contrario supondría, además, la violación del principio del Estado Constitucional de Derecho, en virtud del cual los órganos del Estado sólo pueden actuar en la consecución de sus fines dentro de los límites y autorizaciones legales y con el respeto absoluto de los derechos básicos de la persona”<sup>266</sup>.

A nuestro entender, es válida la aplicación de lo expuesto por el TC en materia penal a los procedimientos sancionadores siempre que, como en este caso, se trate de derechos,

---

<sup>263</sup> BACA ONETO, V. S., “La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley... op. cit., p. 266.

<sup>264</sup> Fundamento 20 de la sentencia expedida en el expediente N° 3509-2009-PHC/TC.

<sup>265</sup> Cfr. Del fundamento 21 de la sentencia expedida en el expediente N° 3509-2009-PHC/TC.

<sup>266</sup> BACA ONETO, V. S., “La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley... op. cit., p. 266, citando el fundamento 39 de la STC N° 3509-2009-PHC/TC

principios o garantías aplicables a toda manifestación del *ius puniendi* del Estado. De esta manera, lo que se expresa sobre el plazo razonable para los procesos penales puede ser aplicado al procedimiento sancionador e incluso al disciplinario, pues todos ellos son manifestación del poder punitivo del Estado y del ejercicio de esta potestad<sup>267</sup>.

### **3.1.2 Implicancias de su reconocimiento expreso en el T.U.O. de la LPAG**

Con la incorporación del artículo 237-A en la LPAG<sup>268</sup>, y el consecuente reconocimiento normativo de la caducidad sancionadora, se da respuesta a la necesidad de establecer un plazo razonable en estos procedimientos.

Finalmente es atendida una carencia en la legislación administrativa cuya necesidad de ser reconocida y regulada era resaltada por autores como BACA ONETO<sup>269</sup> y ZEGARRA VALDIVIA<sup>270</sup>, al tratarse de la manifestación de una garantía para el administrado en contra de la tramitación de procedimientos durante largos periodos de tiempo, cuya única manera de conclusión, sin pronunciamiento sobre el fondo, era que transcurriera el plazo prescriptorio de la infracción. Sin embargo, aunque el plazo para la prescripción sea, en efecto, cuatro años (un periodo de tiempo nada despreciable), el procedimiento podía prolongarse por mucho más si la entidad administrativa lo reactivaba cada cierto tiempo, dando como resultado procedimientos que podían extenderse por varios años, dejando al administrado en una incertidumbre sobre la exigencia de responder o no por las presuntas infracciones a él atribuidas.

El texto normativo introducido a través del Decreto Legislativo 1272 incorpora los rasgos generales de la caducidad, de manera que reconoce la extinción automática del procedimiento caducado y el consecuente archivamiento de sus actuaciones. Queda claro que el procedimiento caducado se extingue en su totalidad, quedando la cuestión de fondo

<sup>267</sup> Tal como lo expresa la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, “es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita” (Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá; Fondo, Reparaciones y Costas; Sentencia de 2 de febrero de 2001, párrafo 106).

<sup>268</sup> Incorporada mediante el artículo 4° del Decreto Legislativo N°1272.

<sup>269</sup> “No obstante, esta figura [la caducidad] no ha sido reconocida expresamente en nuestra LPAG, donde podría ser muy necesaria (...)” (BACA ONETO, V. S., “La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley... op. cit., p. 266).

<sup>270</sup> “De otro lado, es posible identificar en la legislación vigente algunas importantes carencias, como son: no haber delimitado conceptualmente la prescripción de figuras como la caducidad ni haber establecido precisiones para diferenciar su aplicación en el ámbito del derecho privado.” (ZEGARRA VALDIVIA, D., “La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador... op. cit., p. 210).

imprejuzgada tanto en su aspecto punitivo, como en lo relativo a las eventuales obligaciones de indemnizar o reparar las cosas a su estado anterior<sup>271</sup>.

Otro rasgo plasmado expresamente es la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento siempre que no haya transcurrido el plazo prescriptorio. Sobre este aspecto de la caducidad, existe la controversia si después de declarada corresponde realmente reiniciar y tramitar un nuevo procedimiento cuando, precisamente, la declaración se ha generado debido a la pasividad o negligencia administrativa.

Por otra parte, es posible que tras la declaración de caducidad no corresponda dar inicio a un nuevo procedimiento ya que, al declararse la caducidad, y por tanto no existir interrupción o suspensión del plazo prescriptorio, el plazo de cuatro podría ya haber vencido.

Sobre el cómputo del plazo de caducidad, como ya hemos mencionado, el legislador establece como punto de inicio la fecha de notificación del pliego de cargos, momento en el cual empezará formalmente el procedimiento sancionador, separándolo de los actos preparatorios o de supervisión. Sin embargo, si entendemos que los efectos extintivos de la caducidad se limitan a este momento en el tiempo, si se pretende iniciar un nuevo procedimiento ¿es posible tomar como base estos actos que dieron lugar al procedimiento inicial o en virtud del principio de *non bis in ídem* corresponde realizar nuevas investigaciones?

La caducidad que recoge nuestra legislación está dotada de algunas características que la diferencian o alejan de otras regulaciones como la española<sup>272</sup>. Esas características la hacen más acorde con las necesidades de nuestra realidad jurídica. Vemos que, el texto del artículo 237-A de la LPAG señala que el plazo inicial de nueve meses para configurar la caducidad puede ser prorrogado por un plazo adicional de tres meses, siempre que la autoridad administrativa cumpla con los requerimientos señalados, obviando por completo la suspensión. En consecuencia, es lógico pensar que dicha omisión es intencional, pues sin una regulación expresa, no es posible aplicar esta figura en virtud de la vinculación positiva al ordenamiento jurídico (solo está permitido aquello que las normas autoricen).

De igual forma, hay dos menciones en la norma que resultan muy interesantes. En primer lugar, el artículo 237-A menciona expresamente que la caducidad no aplica a los procedimientos recursivos, y aunque se pueda considerar innecesaria esta precisión, ha

---

<sup>271</sup> DE DIEGO DÍEZ, L. A., *Prescripción y caducidad en el derecho administrativo sancionador...* op. cit. p. 275.

<sup>272</sup> Mientras el artículo 21.3.a) de la Ley 39/2015 (legislación española) toma como punto de partida la fecha de expedición de la resolución que contiene la imputación de los cargos para el cómputo del plazo de caducidad, el artículo 237-A reconoce como punto de inicio la fecha de notificación de la resolución.

resultado muy esclarecedora y cierra la puerta a posibles interpretaciones que busquen aplicar el plazo de caducidad de nueve meses a lo que dure el procedimiento hasta la emisión de la resolución que agote la vía administrativa. Debemos entender que, la responsabilidad que nace de la Administración para resolver los procedimientos sancionadores que decide iniciar, concluye con la emisión de la resolución que sanciona o absuelve al presunto infractor. Esa resolución pone fin a la instancia (y da paso a la vía de recurso), que puede ser la que concluya el procedimiento en caso el administrado no la cuestione.

En segundo lugar, no debemos pasar por alto que lo establecido en la LPAG sobre la caducidad (artículo 237-A), es de aplicación supletoria a lo que puedan regular las normas especiales de los diferentes sectores en los que se aplica la potestad sancionadora. La norma señala que “cuando conforme a ley las entidades administrativas cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad entonces operará al vencimiento de este”. De esta regulación hay algo que debemos resaltar y que parece ser obviado en ocasiones por las entidades, y es que para establecer un límite temporal a la potestad sancionadora que ostenta la Administración, solo puede hacerse a través de una ley, no una norma con rango de ley ni una norma con rango menor a esta. En consecuencia, podríamos preguntarnos sobre la validez de aquellas normas que regulan la caducidad (o la prescripción) de los procedimientos sancionadores a través de reglamentos, directivas, lineamientos u otros instrumentos en función a sus potestades normativas.

Respecto a la aplicación de la caducidad en los procedimientos que se encontraban en trámite a la entrada en vigor del Decreto Legislativo, la propia norma ha previsto una respuesta clara al establecer en su quinta disposición complementaria y transitoria que, para la aplicación de la caducidad “en aquellos procedimientos que se encuentren en trámite a la fecha de su publicación, se tendrá el plazo de un año contando desde la vigencia de tal Decreto Legislativo”. Esto significa que para todos los procedimientos en trámite al momento de la entrada en vigor del Decreto debieron concluir antes del 22 de diciembre del 2017, pues de lo contrario habrían caducado automáticamente.

Respecto a lo anterior, debemos entender por procedimientos en trámite todos aquellos cuya notificación de cargos al administrado se haya realizado con anterioridad al 21 de diciembre del 2016 y cuya resolución final de primera instancia no haya sido expedida aún hasta dicha fecha.

Posteriormente, el 16 de septiembre del 2018 tuvo lugar la publicación del Decreto Legislativo N° 1452, que modificó (en menos de dos años) la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, e incorpora un nuevo numeral que regula la manera

en que afecta la declaración de caducidad a las actuaciones o medidas que se vinculan con el procedimiento caducado. Ahora el artículo 237-A menciona que la declaración “no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que no puedan o no resulte necesario ser actuados nuevamente. De igual manera, las medidas cautelares, preventivas, correctivas dictadas se mantienen vigentes durante el plazo de tres meses adicionales en tanto se disponga el inicio del nuevo procedimiento sancionador, luego de lo cual caducan”.

Al respecto, surgen tres cuestiones a analizar sobre esta nueva modificación:

**3.1.2.1 Primer cuestionamiento.** Al facilitar la utilización de los actos de fiscalización o actos previos del procedimiento caducado para dar inicio a uno nuevo, remarca el conflicto de una posible afectación al principio *non bis in ídem*. En ese sentido, corresponde hacer algunas precisiones previas sobre dicho principio.

En primer lugar, si bien no se tiene un reconocimiento expreso del mismo en la Constitución se entiende que este principio está vinculado al derecho al debido proceso (o procedimiento), tal como lo indica la sentencia del Tribunal Constitucional N° 2050-20002-AA/TC<sup>273</sup>, así como también, en sentencias más recientes<sup>274</sup>, se considera una manifestación del principio de la cosa juzgada del artículo 139° inciso 13.

En la STC N° 2050-2002-AA/TC se desarrolla en mayor medida los distintos aspectos del principio *non bis in ídem*. Precisa que este principio tiene una doble dimensión: por un lado, tiene una vertiente material según la cual nadie puede ser sancionado dos veces por un mismo hecho, puesto que, esto constituye un exceso del poder sancionador y, por otro lado, se habla de una vertiente procesal, que impide el ser juzgado dos veces por los mismos hechos, es decir, un mismo hecho no puede ser objeto de dos procesos distintos (dos procesos con el

---

<sup>273</sup> “El derecho a no ser enjuiciado dos veces por el mismo hecho, esto es, el principio del *ne bis in ídem* “procesal”, está implícito en el derecho al debido proceso reconocido por el artículo 139°, inciso 3), de la Constitución. Esta condición de contenido implícito de un derecho expreso, se debe a que, de acuerdo con la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución, los derechos y libertades fundamentales se aplican e interpretan conforme a los tratados sobre derechos humanos en los que el Estado peruano sea parte. Y el derecho al debido proceso se encuentra reconocido en el artículo 8.4° de la Convención Americana de Derechos Humanos, a tenor del cual:

“(…) Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las garantías mínimas:

(…)

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos””, Fundamento 18.

<sup>274</sup> STC N° 4587-2004-AA/TC, STC N° 02110-2009-PHC/TC y N° 02527-2009-PHC/TC (acumulado), etc. BOYER CARRERA, J., “Criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional sobre el Principio *Non Bis In Idem*”, *Circulo de Derecho Administrativo*, 2012, Vol. N° 11, p. 325.

mismo objeto)<sup>275</sup>. Siempre recordando que para que se configure una duplicidad de sanción o de juzgamiento se debe constatar la identidad del sujeto, de los hechos y del fundamento.

Así, contraria a la opinión mayoritaria que considera que para existir una verdadera vulneración del *non bis in idem* se debe procesar y sancionar dos veces por los mismos hechos y bajo el mismo fundamento al administrado, otro grupo de autores consideran que la reiteración del procedimiento caducado supone, en todo caso, una vulneración de la vertiente formal del *non bis in idem*, que prohíbe la dualidad de procedimientos sancionadores por los mismos hechos, fundamentos y contra la misma persona<sup>276</sup>.

Sin embargo, y de acuerdo a lo establecido por el Tribunal Constitucional, no basta la sola existencia de dos procesos o dos condenas impuestas, ya que estos no pueden ser los únicos fundamentos para activar la garantía del *non bis in idem*, al ser necesario, previamente, la verificación de la existencia de una resolución que tenga la calidad de **cosa juzgada o cosa decidida**. Es después de verificar este requisito previo que se pasará a analizar la triple identidad exigida para la configuración del *non bis in idem*<sup>277</sup>.

En ese sentido, es factible alegar la vulneración al *non bis in idem* cuando se inicia un nuevo procedimiento después de la declaración de caducidad de uno previo, pues a pesar de no existir un pronunciamiento sobre el fondo que sancione, podría existir una vulneración del principio en su vertiente formal, especialmente si consideramos que la resolución que declara la caducidad tiene calidad de cosa decidida. En consecuencia, no resulta de plano descabellado considerar que el inicio de un nuevo procedimiento con base en lo desarrollado en procedimientos caducado resulta inconstitucional.

Es en esa línea que DOMÉNECH PASCUAL, cita a ANÍBARRO PÉREZ y SESMA SÁNCHEZ, quienes, respecto a lo señalado en el artículo 211.4 de la Ley General Tributaria española<sup>278</sup>, buscan prevenir interpretaciones que pudieran tergiversar la intención del artículo, como sería entender que este precepto no impide la iniciación de un procedimiento de comprobación sobre los mismos hechos que pueda dar lugar a otro procedimiento

<sup>275</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el expediente N° 2050-2002-AA/TC, fundamento 19.

<sup>276</sup> Se adscriben a esta figura CANO CAMPOS, ANÍBARRO PÉREZ/SESMA SÁNCHEZ, SANZ CLAVIJO, DOMÉNECH PASCUAL (DOMÉNECH PASCUAL, G., “Principio non bis in idem y reapertura de procedimientos sancionadores caducados”, en LOZANO CUTANDA, B. (ed.), *Diccionario de Sanciones Administrativas*, 1era ed. Madrid, iustel, 2010, p. 782).

<sup>277</sup> STC N° 02110-2009-PHC/TC y N° 02527-2009-PHC/TC (acumulado), fundamento 19.

<sup>278</sup> *Ley 58/2003, e 17 de diciembre, General Tributaria*

**Art. 211. Terminación del Procedimiento Sancionador en Materia Tributaria**

4. El vencimiento del plazo establecido en el apartado 2 de este artículo sin que se haya notificado resolución expresa producirá la caducidad del procedimiento.

La declaración de caducidad podrá dictarse de oficio o a instancia del interesado y ordenará el archivo de las actuaciones. Dicha caducidad impedirá la iniciación de un nuevo procedimiento sancionador.

sancionador similar al anterior, afirmando que ello “supondría un atentado contra el principio de *non bis in idem* desde el punto de vista procesal en todos los casos y material si, además, hubiera recaído resolución en el expediente sancionador caducado.”<sup>279</sup>

Por su parte, CANO CAMPOS aduce que la reiteración de un procedimiento sancionador caducado supondría un ejercicio de la potestad sancionadora irracional y arbitrario, un sometimiento del presunto infractor a un injustificado gravamen, que vulneraría la “manifestación del *non bis in idem* que prohíbe la dualidad de procedimientos por los mismos hechos”<sup>280</sup>.

Otro argumento utilizado para reforzar esta “imposibilidad” es que dicha acción vulnera el principio de seguridad jurídica. De esta manera se estaría “prolongando injustamente la situación de incerteza y aflicción en la que se encuentra el acusado, más aún cuando la prolongación se produce como consecuencia de una circunstancia que no le es achacable a él, sino únicamente a la torpeza de la Administración”<sup>281</sup>.

De acuerdo con esto, lo que se critica es la falta de garantías de la caducidad al permitir que el administrado tenga que afrontar más de un procedimiento en el lapso de cuatro años que se reconoce a la prescripción. De esta manera, la Administración, que es la verdadera causante de la caducidad debido al retraso en el cumplimiento de su deber, se ve recompensada con la oportunidad de reparar esta equivocación iniciando un nuevo procedimiento al administrado, quien tendrá que pagar con una nueva pena de banquillo. Esto nos lleva a comparar las consecuencias en el incumplimiento de los plazos establecidos para los administrados y aquellos establecidos para la Administración. No se crean los incentivos adecuados para que la Administración cumpla puntualmente su obligación de resolver sobre el fondo y notificar la resolución adoptada<sup>282</sup>.

La corriente mayoritaria no reconoce esta postura, sino que por el contrario consideran que la apertura de un nuevo procedimiento después de declarada la caducidad es perfectamente posible y no contraviene ningún principio, siempre que no haya expirado el plazo prescriptorio de la infracción. En ese sentido, el fundamento utilizado para alegar que

<sup>279</sup> ANÍBARRO PEREZ, S. y SESMA SÁNCHEZ, B., “La Potestad Sancionadora”, en: AA. VV., *Estudios de la Ley General Tributaria*, Lex Nova, Valladolid, 2006, p. 981. Citado por DOMÉNECH PASCUAL, G., “¿Es compatible con el principio *ne bis in idem* reabrir un procedimiento sancionador caducado?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2007, N° 136, p. 741.

<sup>280</sup> CANO CAMPOS, T., “*Non bis in idem*, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho administrativo sancionador”, *RAP*, N°156, 2001, pp. 241 y ss. Citado por DOMÉNECH PASCUAL, G., “¿Es compatible con el principio *ne bis in idem* reabrir un procedimiento... op. cit., p.741.

<sup>281</sup> DOMÉNECH PASCUAL, G., “Principio *non bis in idem* y reapertura de procedimientos sancionadores caducados” ... op. cit., p. 781.

<sup>282</sup> *Ibidem*, p. 786.

no se ha vulnerado el *non bis in idem* es que, debido a la caducidad, no llegó a existir un pronunciamiento sobre el fondo, por consiguiente, no se tiene una doble sanción por los mismos hechos.

Como menciona MARTÍNEZ GINER sobre la normativa tributaria española, al valorar si la razón para impedir el inicio de un nuevo procedimiento se debe a la vulneración del *non bis in idem*, afirma que lo que prohíbe este principio es ser juzgado y sancionado en más de una ocasión y en estos casos la Administración no sanciona dos veces. Por tanto, para este autor no cabe juzgar dos veces a un sujeto siempre que de este procedimiento se derive una resolución, ya sea condenatoria o absolutoria<sup>283</sup>.

Cabe mencionar que en la jurisprudencia española<sup>284</sup> también se reconoce el doble aspecto del *non bis in idem* (sustantivo y procesal), sin embargo, y a pesar de ello, la corriente mayoritaria considera que el supuesto de caducidad no encajaría en una vulneración del principio, pues es necesaria una resolución que se pronuncie sobre el fondo de la cuestión, en cambio, con la caducidad se ve truncado el procedimiento, su terminación se debe a cuestiones formales<sup>285</sup>.

La razón principal por la cual se estima que la caducidad no impide el inicio de un nuevo procedimiento es que los efectos extintivos se limitan al procedimiento (es de carácter objetivo). En ese sentido, reconocer que la caducidad impide el inicio de un nuevo procedimiento sería desdibujar la línea que distingue a la caducidad de la prescripción, es decir, se estaría confundiendo ambas figuras, las cuales actúan sobre objetos distintos. Por un lado, la caducidad que actúa sobre el procedimiento en específico, y por otro lado la prescripción que actúa sobre el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora<sup>286</sup>.

Al respecto, DOMÉNECH PASCUAL busca responder esta cuestión señalando que: “Los «institutos jurídicos» tienen el contenido que el Derecho vigente en cada momento establece que tienen. No creo que exista objetivamente, al margen del Derecho positivo, una

<sup>283</sup> MARTÍNEZ GINER, L. A., “La Caducidad de los procedimientos tributarios en la nueva Ley General Tributaria”, Quincena Fiscal, N°11, 2004, p. 27. Citado por DOMÉNECH PASCUAL, G., “¿Es compatible con el principio "ne bis in idem" reabrir un procedimiento sancionador caducado?” ... op. cit, p. 741.

<sup>284</sup> Sentencia 77/1983, de 3 de octubre, ECLI:ES:TC:1983:77, fundamento jurídico 4.

<sup>285</sup> DOMÉNECH PASCUAL, G., “¿Es compatible con el principio "ne bis in idem" reabrir un procedimiento... op. cit., pp.740 y 741.

<sup>286</sup> Esta cuestión se ha planteado en España, entre otras razones, por lo establecido en su Ley General Tributaria, la cual hace una distinción entre aquellos procedimientos tributarios iniciados de oficio que puedan generar efectos desfavorables al administrado y los procedimientos administrativos sancionadores. En el caso de los primeros, la norma general establece que, de configurarse la caducidad, no se produciría, por sí sola, la prescripción de los derechos de la Administración Tributaria. En cambio, cuando se trate de un procedimiento sancionador, una vez caducado, no cabe reabrirlo, por más que aún no haya expirado el plazo de prescripción de la infracción (DOMÉNECH PASCUAL, G., “¿Es compatible con el principio "ne bis in idem" reabrir un procedimiento sancionador caducado?” ... op. cit, p. 736).

«esencia jurídica de la caducidad» a la que la Ley deba acomodarse. Al asociar un determinado efecto jurídico a la caducidad de ciertos procedimientos administrativos, el legislador no está traicionando, quebrantando o confundiendo el «contenido institucional» de la misma, sino que lo está definiendo, configurando, por más que la figura resultante no se corresponda con la imagen, quizás idealizada o distorsionada, que algunas personas se hayan formado de ella. Otra cosa es que la regulación legislativa sea inoportuna o contravenga normas jerárquicamente superiores. (...)»<sup>287</sup>

A nuestra consideración no es válido este argumento pues la caducidad cuenta con ciertas notas características, algunas generales a todas sus manifestaciones y otras propias de cada una. Respecto a la caducidad-perención, ya hemos determinado que se trata de una medida de carácter procesal y por tanto sus efectos se circunscriben al procedimiento en trámite. De igual manera, es la prescripción la que despliega sus efectos extintivos al ejercicio mismo de la potestad (material). Por consiguiente, el pretender que el alcance de los efectos de esta caducidad exceda el del meramente procesal para impedir la apertura de un nuevo procedimiento no tiene cabida. Por tanto, no es del todo cierto que la caducidad sea definida o determinada únicamente con base en lo que disponga el Derecho positivo, pues como ya hemos visto en algunas ocasiones, en la norma se confunde las distintas formas de caducidad e incluso se designa erróneamente como caducidad supuestos de prescripción o viceversa. Así, de ser válido el argumento del autor ¿Por qué existe, en tal caso, la caducidad si no concurre ninguna diferencia sustancial con la prescripción?

Por su parte, algunos autores consideran que, de permitir iniciar un nuevo procedimiento sancionador, carecería de sentido o razón de ser la caducidad como forma de terminación del procedimiento por paralización imputable a la Administración. Al respecto, el mismo DOMÉNECH PASCUAL reconoce la utilidad práctica de esta institución, con independencia de una posible apertura de un nuevo procedimiento o no, y es que el procedimiento caducado no interrumpe el plazo prescriptivo, de esta manera, en algunas ocasiones esto supondrá el no abrir un nuevo procedimiento al haber transcurrido ya dicho plazo<sup>288</sup>.

En conclusión, para determinar si existe o no una verdadera vulneración del *non bis in idem* es necesario determinar si con dicho principio lo que se prohíbe es el doble juzgamiento de una persona por los mismos hechos o si se reprime tanto el doble juzgamiento como la

---

<sup>287</sup> *Ibidem*, p. 738.

<sup>288</sup> DOMÉNECH PASCUAL, G., “¿Es compatible con el principio "ne bis in idem" reabrir un procedimiento sancionador caducado?” ... op. cit, p. 733.

doble imposición de una sanción. De igual manera cabe analizar qué es lo que implica la prohibición del *non bis in idem* desde la vertiente formal.

A nuestra consideración, aunque el Tribunal Constitucional haya expresado que la vertiente procesal del *non bis in idem* implica que “nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos”<sup>289</sup>, dicho precepto, cuyo fundamento constitucional se encuentra implícito en el derecho al debido proceso, busca impedir que tengan lugar dos procedimientos (ya sea en un mismo orden jurídico o uno en el orden penal y otro en el administrativo) cuyo trámite se esté dando a la par o que habiendo culminado uno sin sanción expresa (por haber absuelto al administrado) se busque iniciar uno nuevo<sup>290</sup>.

En el primer caso, ambos procedimientos, aunque no hayan culminado y por tanto no se tenga una sanción expresa, tienden a que en un futuro se tenga una resolución que se pronuncie sobre la cuestión controvertida (sancionando o absolviendo). Por su parte, en el segundo caso, no se ha sancionado al administrado, pero sí se tiene una resolución final con un pronunciamiento sobre el fondo.

En ese sentido, considero que el supuesto de caducidad del procedimiento podría calzar en lo expuesto de la vertiente formal si nos limitamos a una interpretación literal. Sin embargo, la intención con la cual fue expresada esta vertiente por el TC no ampara el supuesto de caducidad. En este caso se extingue el procedimiento sin mención sobre el fondo, ya que se ve truncado antes de llegar a ello por razones procedimentales imputables a la Administración (incumplimiento del plazo para resolver). En ese sentido, no se tiene tampoco una etapa de juzgamiento completa, que nos lleve irremediabilmente a una resolución final (sea positiva o negativa para el administrado) o que tan siquiera concluya por considerar insuficientes las pruebas para demostrar la comisión de una infracción (incluso en esta situación la autoridad administrativa ya estaría emitiendo una opinión).

En conclusión, aunque existen argumentos para sustentar la vulneración del *non bis in idem* como consecuencia de la apertura de un nuevo procedimiento tras la declaración de caducidad, creemos que mayor sustento tiene la corriente mayoritaria.

**3.1.2.2 Segundo cuestionamiento.** Consideramos que cabe discutir lo expuesto en el numeral 5 del artículo 259° del nuevo T.U.O. de la LPAG cuando señala que “las medidas preventivas, correctivas y cautelares dictadas se mantienen vigentes durante el plazo de tres

---

<sup>289</sup> STC N° 2050-2002-AA/TC y STC N° 1176-2003-AA/TC.

<sup>290</sup> Cfr. CARO CORIA, D., “El Principio de “ne bis in idem” en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en BUENO ARÚS, F., GUZMÁN DALBORA, J. L., SERRANO MAÍLO, A. (coord.), *Derecho penal y criminología como fundamento de la política criminal: estudios en homenaje al profesor Alfonso Serrano Gómez*, Madrid, Dykinson, 2006, p. 661.

meses adicionales en tanto se disponga el inicio del nuevo procedimiento sancionador, luego de lo cual caducan [...]”.

Para un mejor entender pasaremos a analizar cada medida administrativa mencionada:

**a) Medidas correctivas.** Son medidas administrativas que buscan revertir una situación de ilegalidad que afecta a la sociedad. Con ella se busca reponer las cosas al estado anterior a la comisión del perjuicio, siempre que sea posible<sup>291</sup>. Se trata, al igual que la sanción, de un acto de gravamen para el administrado<sup>292</sup>. Al respecto, el T.U.O. de la LPAG señala en su artículo 251° que, “las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados [...]. Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto”.

Lo expuesto en la norma deja entrever que las medidas correctivas no dependen del resultado del procedimiento sancionador para ser aplicadas y empezar a desplegar sus efectos.

De hecho, en la normativa especial se aprecia dos distintas formas de regular las medidas correctivas. Por un lado, algunas medidas correctivas siguen un procedimiento distinto e independiente del procedimiento sancionador para su dictado<sup>293</sup>. Por otra parte, hay medidas correctivas que son dictadas únicamente dentro del procedimiento sancionador, mediante la resolución final<sup>294</sup>. Esta disparidad en la manera de regular las medidas correctivas se debe a que no tenemos una regulación general sobre las mismas, ya que la propia LPAG únicamente reconoce en su artículo 246° que aquellas entidades habilitadas mediante Ley o Decreto Legislativo podrán dictar medidas cautelares y correctivas siempre que estén debidamente motivadas y consideren el principio de proporcionalidad. De igual

<sup>291</sup> Cfr. MORÓN URBINA J. C., “Los actos-medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración”, *Revista de Derecho Administrativo del Círculo de Derecho Administrativo*, 2010, N° 09, p. 135.

<sup>292</sup> ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA), *Las medidas correctivas en el marco de la fiscalización ambiental del OEFA* [en línea], 1era ed., 2016, p. 25 [Fecha de consulta: 24 de octubre de 2019]. Disponible en: <[https://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=19032](https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=19032)>

<sup>293</sup> En el Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones de OSIPTEL, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°087-2013-CD-OSIPTEL, existen dos vías para la imposición de medidas correctivas. Por un lado, el artículo 26° reconoce un procedimiento independiente al del procedimiento sancionador para la aplicación de tales medidas, por otro, en el artículo 22° admite la posibilidad de dictar medidas correctivas en la resolución final del procedimiento sancionador, en cuyo caso no sería necesario seguir el procedimiento antes mencionado.

<sup>294</sup> El Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°027-2017-OEFA-CD, establece en sus artículos 10° y 18° que las medidas correctivas son disposiciones contenidas en la resolución final del procedimiento sancionador.

manera, la Ley Marco de Organismos Reguladores no hace mención expresa sobre las medidas correctivas ni reconoce la potestad de estos organismos para dictarlas<sup>295</sup>.

Al respecto, cuestionamos la regulación actual tomando en consideración ambos supuestos. En caso **las medidas correctivas tengan una relación de dependencia con el procedimiento sancionador**, como ocurre en la regulación de OEFA, surge la duda de cómo es posible que la medida correctiva subsista al archivamiento del procedimiento que fue necesario para su imposición, ya que de no existir la resolución que agota la primera instancia, no se habría dictado dicha medida.

En ese sentido, se pueden dar dos situaciones: (1) En caso la declaración de caducidad tenga lugar antes de la emisión de la resolución que sanciona o absuelve al administrado, el procedimiento caducaría y las medidas correctivas propuestas también, ya que no llegaron a ser impuestas y efectivas. Al respecto, la norma indica claramente que el plazo de tres meses aplica para aquellas medidas correctivas, preventivas o cautelares que fueron dictadas antes de la declaración de caducidad. (2) Por otra parte, en aquellos casos en los que la caducidad se configure efectivamente (estado de *caducidad* aún no declarada) pero la Administración continúe con trámite del procedimiento hasta expedir resolución sancionando, y la caducidad sea declarada recién en vía recursiva, surge la duda sobre el destino de las medidas correctivas que hayan sido dictadas en la resolución de primera instancia cuando el procedimiento se encontraba en estado de *caducidad no declarada*.

En estos casos, corresponde analizar si en aplicación del numeral 5 del artículo 259° del T.U.O. de la LPAG, las medidas correctivas dictadas en la resolución final, que pierde validez tras la declaración de caducidad, ¿mantienen su vigencia a pesar de ello?

Si nos limitamos al sentido literal de lo expuesto en el artículo, es factible argumentar que, a pesar de ser declarada la caducidad del procedimiento, y la consiguiente invalidez de lo actuado, posterior a su fecha de configuración, la medida correctiva mantendrá su validez y eficacia al ser independiente de la sanción. Con base en la normativa citada, la medida correctiva no se ve afectada por la caducidad. Apreciamos que, en este supuesto existe un pronunciamiento sobre el fondo y sobre la necesidad de reparar la situación originada por la infracción, aunque dicho pronunciamiento no mantiene su validez, pero esto es debido a circunstancias meramente formales (incumplimiento de plazos), no cuestiona *per se* los fundamentos utilizados para dictar la medida correctiva.

---

<sup>295</sup> ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA), *Las medidas correctivas en el marco de la fiscalización ambiental del OEFA...* op. cit., p. 32.

De igual forma, aunque estas medidas correctivas son tramitadas y analizadas dentro del procedimiento sancionador, su vinculación con la sanción radica únicamente en compartir el mismo procedimiento, pues en realidad en nada afecta la sanción a la medida correctiva que pueda imponerse, ya que ambas persiguen fines distintos (una persigue fines punitivos y otra fines reparatorios o compensatorios)<sup>296</sup>.

Ahora bien, en el caso particular de las medidas correctivas dictadas contra infracciones que afecten gravemente el medio ambiente, a nuestro criterio es justificable mantener vigente la medida correctiva a pesar de la caducidad del procedimiento sancionador, pues, en salvaguarda del bien colectivo, es necesario tomar medidas de acción inmediata para revertir los daños al medio ambiente o a los recursos naturales que afectan a la sociedad y a la salud pública. Esto con el fin de garantizar plenamente un derecho constitucionalmente reconocido como es el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida<sup>297</sup>.

Por otra parte, es factible argumentar también que dichas medidas correctivas corren la misma suerte de la sanción al estar ambas contenidas en una resolución que ha perdido toda validez como consecuencia de la declaración de caducidad. Se entiende que vencido el plazo de tramitación del procedimiento y configurada la caducidad, la resolución sancionadora, que además dicta las medidas correctivas, adolecería de un defecto que acarrea su nulidad, pues como bien señala la norma en el numeral 2 y 3 del artículo 259°, transcurrido el plazo se entiende automáticamente caducado el procedimiento y por tanto corresponde que la Administración declare su archivamiento.

En consecuencia, y tal como lo explica la jurisprudencia española, la resolución dictada por la autoridad administrativa fuera de plazo solo puede tener como contenido la declaración de caducidad y su correspondiente archivo, pues en caso contrario sería como dictar una resolución sin seguir un procedimiento al haber caducado el previamente tramitado<sup>298</sup>. Es equiparable a dictar una resolución administrativa sin haber seguido la etapa

---

<sup>296</sup> ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA), *Las medidas correctivas en el marco de la fiscalización ambiental del OEFA*... op. cit., p. 28.

<sup>297</sup> CUADRA MORENO, M. Y ESPINOZA SALVATIERRA, J., “Las medidas correctivas de restauración y compensación ambiental” [en línea], en: ATOCHA FERNÁNDEZ, P. (Coord.), *El Nuevo Enfoque de la Fiscalización Ambiental*, Lima: EDITORIAL RHODAS SAC, 2013, primera edición, p. 230 [Fecha de consulta: 20 de marzo de 2020]. Disponible en: <[https://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=6282](https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=6282)>

<sup>298</sup> Último párrafo del fundamento de Derecho tercero de la Sentencia N° 358/2007, de 23 de febrero de 2007 [en línea], ROJ: STSJ AND 1198/2007 - ECLI: ES:TSJAND:2007:1198. Disponible en: <<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=407737&links=%22Es%20evidente%20el%20error%20padecido%20en%20la%20referida%20sentencia%20del%20Tribunal%20Supremo%20de%2024%20de%20abril%20de%201999%22&optimize=20070726&publiinterface=true>>

previa de instrucción y sin el correspondiente plazo otorgado al administrado para la presentación de sus descargos, en tal caso, no solo la sanción impuesta, sino que la correspondiente medida correctiva que se tramitó dentro del procedimiento sancionador se vería afectada por la nulidad de la resolución final expedida fuera de plazo.

Por otra parte, en aquellos casos en los que **las medidas correctivas son dictadas a través de un procedimiento distinto al sancionador**; como ocurre con OSIPTEL<sup>299</sup> o SUNASS<sup>300</sup> que permiten un procedimiento distinto, adicional a la posibilidad de tramitarlas dentro del procedimiento sancionador; surge la duda de por qué se vinculan las medidas correctivas al procedimiento seguido para determinar la imposición o no de una sanción (el cual es independiente y no afecta a la medida correctiva). En ese sentido, si las medidas correctivas y las sanciones persiguen finalidades diferentes<sup>301</sup>, y por consiguiente son independientes el uno del otro, se entiende que la caducidad del procedimiento para determinar la sanción no debería supeditar la vigencia de la medida correctiva (tres meses desde la caducidad) ni mucho menos generar su caducidad si transcurrido el plazo no se da inicio a un nuevo procedimiento sancionador (numeral 5 del artículo 259° del Nuevo T.U.O. de la LPAG), ya que, para determinar si corresponde o no una medida correctiva se sigue un procedimiento aparte, en el cual se analiza si corresponde o no la imposición de la medida correctiva para revertir la situación alterada por el actuar del administrado a su estado anterior. No debemos olvidar que las medidas correctivas no son manifestación del ejercicio de la potestad sancionadora, sino que son manifestación del ejercicio de la “orden de policía”<sup>302</sup>.

Es decir, se ha seguido un procedimiento específico para valorar y analizar si es necesaria la imposición de una medida correctiva, en consecuencia, si se ha tramitado dicho procedimiento y se ha llegado a la conclusión que efectivamente es necesaria la medida, ¿Por

<sup>299</sup> Artículo 26° del Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones de OSIPTEL, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 087-2013-CD-OSIPTEL

<sup>300</sup> Artículo 21-B del Reglamento General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de EPS; incorporado mediante Resolución de Consejo Directivo N°021-2018-SUNASS-CD, Resolución de Consejo Directivo que Aprueba la Modificación del Reglamento General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las EPS

<sup>301</sup> “Las sanciones, entonces, no son suficientes para asegurar que las cosas regresen a su estado anterior. Además, las sanciones no tienen el objetivo de lograr esa finalidad social, en tanto su objetivo es el de reprimir una determinada conducta que quiebra la legalidad. Allí radica, entonces, la necesidad de contar en el ordenamiento jurídico con las denominadas “medidas correctivas” (que en la doctrina son también denominadas medidas resarcitorias o medidas de reposición) que puedan permitir el logro de la finalidad de restituir el estado de cosas previo a la comisión de la infracción” (ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA), *Las medidas correctivas en el marco de la fiscalización ambiental del OEFA...* op. cit., p.22).

<sup>302</sup> MORON URBINA, J. C., “Los actos-medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración”, *Revista de Derecho Administrativo* [en línea], 2010, N°09, p. 141, [Fecha de consulta: 18 de abril de 2021]. Disponible en: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13710/14334>>

qué se debe condicionar su existencia y limitarla a un plazo que esté vinculado a un procedimiento que busca algo distinto? A nuestra consideración no hay una razón válida para condicionar la vigencia de las medidas correctivas a un plazo de tres meses posteriores a la declaración de caducidad del procedimiento sancionador (siempre que no se inicie uno nuevo). Para nosotros, la ausencia de un procedimiento sancionador no significa que deje de existir la necesidad de reparar una situación perjudicial para la sociedad que se ha generado por alguna acción u omisión del administrado. Esta necesidad sigue existiendo, sigue estando presente<sup>303</sup>.

Al remitirnos a la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1452, para entender la justificación del legislador al incluir el inciso cinco en el artículo que regula la caducidad, vemos que solo explica el cambio en la nomenclatura de “caducidad” a “caducidad administrativa”, sin hacer mayor análisis sobre el porqué se ha decidido atar la vigencia de las medidas correctivas, preventivas y cautelares al inicio de un nuevo procedimiento sancionador después de que se haya declarado la caducidad<sup>304</sup>.

**b) Medidas preventivas.** Son aquellas medidas impuestas al administrado con la intención de proteger el interés general de un perjuicio o daño potencial, que no necesariamente se genera por la existencia de un incumplimiento o de una infracción<sup>305</sup>. Al igual que las medidas correctivas, tienen un carácter limitativo por el cual se impone una obligación al administrado. Esta medida en particular no ha sido desarrollada en la normativa general (T.U.O. de la LPAG) sino que solo es mencionada ocasionalmente sin dar mayor detalle de la misma. Contrariamente a lo que ocurre con las medidas correctivas y cautelares, no se tiene un reconocimiento expreso sobre la necesidad de habilitar previamente a las entidades administrativas a través de una ley o un decreto legislativo<sup>306</sup>, lo que dejaría abierta la

<sup>303</sup> Al respecto, MORON URBINA señala que: “[...]si lo que se busca es reestablecer la legalidad alterada por el acto ilícito a través de la reversión de los efectos causados por el acto u omisión ilícita, estaremos ante una medida correctiva estricto sensu. Como se puede apreciar, esta medida cobra un nivel de individualidad que no posee la provisional, al no depender del procedimiento en curso ni de futuras medidas, siendo una decisión destinada –en la mayoría de los casos– a concluir con el estado de cosas y efectos ilegales creado mediante la infracción, sin necesidad de apertura previa de un procedimiento sancionador o la necesidad de ser dictada al interior del mismo” (*Ibidem*, p. 143).

<sup>304</sup> Último párrafo del punto I.15 de la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N°1452, Decreto Legislativo que Modifica la Ley N°27444, [en línea] p. 33. Disponible en: <[http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Decretos/Legislativos/2018/DL145220180918.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Legislativos/2018/DL145220180918.pdf)>

<sup>305</sup> ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA), *Las medidas correctivas en el marco de la fiscalización ambiental del OEFA...* op. cit., p. 63.

<sup>306</sup> *Nuevo T. U. O. de la LPAG, Ley N° 27444*

**Artículo 246.- Medidas cautelares y correctivas**

*Las entidades solo podrán dictar medidas cautelares y correctivas siempre que estén habilitadas por Ley o Decreto Legislativo y mediante decisión debidamente motivada y observando el Principio de Proporcionalidad.*

posibilidad de que dicha habilitación se dé a través de otros mecanismos normativos (incluso de menor jerarquía).

Por otra parte, esta medida ha tenido un mayor desarrollo en el sector ambiental. Así, el Reglamento de Supervisión del OEFA define las medidas preventivas como “disposiciones a través de las cuales la Autoridad de Supervisión impone a un administrado una obligación de hacer o no hacer, destinada a evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental”<sup>307</sup>. Esta definición es reconocida también en la Ley del Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental – SINEFA (Artículo 22-A), añadiendo además que para disponer una medida preventiva no se requiere el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. En este caso, el grado de independencia de las medidas preventivas respecto del procedimiento sancionador es aún mayor que el de las medidas correctivas y cautelares. En ese sentido, planteamos el mismo cuestionamiento que en el punto anterior respecto del por qué el legislador decide limitar la vigencia de la medida preventiva a la apertura de un nuevo procedimiento sancionador después de declarada la caducidad del procedimiento previo, más aún si consideramos que la mencionada Ley del SINEFA señala que la vigencia de la medida preventiva se extiende hasta que se haya verificado su cumplimiento o que hayan desaparecido las condiciones que la motivaron<sup>308</sup>.

Por otra parte, en el caso de OEFA, estas medidas son dictadas por la Autoridad de Supervisión quien a su vez puede recomendar el inicio de un procedimiento sancionador, sin embargo, las medidas preventivas son dictadas sin perjuicio del inicio de dicho procedimiento<sup>309</sup>. Esto implica que no por el hecho de dictarse esta medida necesariamente tendrá lugar posteriormente un procedimiento sancionador. El trámite para la imposición de la medida preventiva y del procedimiento sancionador son llevados por autoridades diferentes sin influir una en el resultado del otro.

**c) Medidas cautelares.** Son aquellas medidas de carácter provisional, destinadas a asegurar la eficacia de la resolución a emitir en el procedimiento (que se ve puesta en riesgo en caso de no hacerlo), para ello deben existir elementos de juicio suficientes que generen la convicción en el ente administrativo de la decisión que ha de tomar<sup>310</sup>.

---

<sup>307</sup> Artículo 27° del Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado mediante RCD N°006-2019-OEFA/CD.

<sup>308</sup> Artículo 22-A de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley N° 29325, incorporado por el artículo 2° de la Ley N° 30011.

<sup>309</sup> Numeral 22.4 del artículo 22° de del Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado mediante RCD N°006-2019-OEFA/CD.

<sup>310</sup> Artículo 157.1 del nuevo T.U.O. de la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante D.S. N°004-2019-JUS.

Las medidas cautelares cuentan con reconocimiento expreso en el T.U.O. de la LPAG a través de su artículo 157°, sin embargo, existen otras medidas cuya función resulta ser muy similar a las cautelares. Nos referimos a las medidas provisionales, las cuales se han regulado específicamente para los procedimientos sancionadores.

Las medidas cautelares son recogidas para la generalidad de procedimientos (artículo 157°), y por consiguiente cabría su aplicación en los procedimientos sancionadores. A pesar de ello, vemos que adicionalmente, cuando se regulan los procedimientos especiales, tanto en el procedimiento trilateral (artículo 236°) como en la etapa administrativa de fiscalización (artículo 246°) se hace mención expresa de la potestad de dictar medidas cautelares. Por su parte, en cuanto al procedimiento sancionador, el artículo 256° del T.U.O. de la LPAG reconoce a la autoridad administrativa la potestad de dictar medidas provisionales que se regirán por lo indicado en el artículo 157° de la misma norma. Estas medidas también buscan asegurar la eficacia de la resolución final que pudiera recaer en el procedimiento. Entonces, ¿las medidas provisionales y cautelares son lo mismo?

En principio, ambas medidas no solo buscan asegurar un resultado final dentro del procedimiento, sino que además se dicta dentro de otro procedimiento (principal) con un carácter temporal destinado a garantizar la eficacia de la decisión que se plasmará en la resolución final, por existir peligro en la demora. Siendo así, existe una directa relación de dependencia entre la medida cautelar o provisional y el procedimiento administrativo, pues más allá del procedimiento, ambas medidas no tendrían razón de ser<sup>311</sup>. Tanto las medidas cautelares como las provisionales resultan ser accesorias al procedimiento administrativo. Asimismo, en ambos casos, no se podrá dictar ninguna de ellas si existe la posibilidad de causar perjuicios irreparables para los administrados<sup>312</sup>.

Así las cosas, pareciera que no existe mayor diferencia entre una y otra. Sin embargo, la principal diferencia entre estas medidas radica en que mientras las medidas cautelares buscan salvaguardar la tutela efectiva de los derechos del ciudadano que acude ante la autoridad administrativa y expresa en su pretensión, las medidas provisionales buscan asegurar la protección del interés general<sup>313</sup>. Al respecto, en la exposición de motivos del Decreto Legislativo N°1272, el legislador señala: “Estas medidas provisionales tienen puntos

---

<sup>311</sup> Tomando en consideración lo expresado en el numeral 256.4 del artículo 256° del nuevo T.U.O. de la LPAG, respecto de las medidas provisionales; y el numeral 157.3 del artículo 157° del nuevo T.U.O. de la LPAG.

<sup>312</sup> Numeral 256.3 del artículo 256° del nuevo T.U.O. de la LPAG, respecto de las medidas provisionales; y el numeral 157.4 del artículo 157° del nuevo T.U.O. de la LPAG, respecto de las medidas cautelares.

<sup>313</sup> Cfr. ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, E., “Medidas cautelares en el procedimiento administrativo peruano: una mirada crítica a lo realizado y un adelanto sobre aquello que debiera hacerse al respecto”, *Revista de Derecho Administrativo del Círculo de Derecho Administrativo*, 2010, N° 09, p. 178.

de contacto con las medidas cautelares, pues aunque no apuntan a lo mismo y tienen diferencias entre sí -a diferencia de las medidas cautelares, las medidas provisionales no buscan tutelar los derechos de los ciudadanos, sino hacer viable la labor de la Administración Pública-, también buscan asegurar lo discutido en un escenario distinto, pero muy vinculado con el que le es propio”<sup>314</sup>.

Por otra parte, ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA señala que existe también una diferencia en cuanto a los presupuestos exigidos para la concesión de las medidas. Así, para otorgar una medida cautelar se necesita contar con un *fumus bonus iuris* o apariencia de buen derecho. En cambio, para la concesión de una medida provisional se pedirá que exista verosimilitud de la ilegalidad de aquella conducta del particular que precisamente se busca alterar con la dación de estas medidas provisionales<sup>315</sup>.

El legislador recoge las medidas cautelares en el procedimiento trilateral, sin embargo, resulta contradictorio que se reconozcan las medidas cautelares dentro de los procedimientos de fiscalización seguidos por la Administración Pública, cuando queda claro que el legislador reconoce a las medidas provisionales como aquellas cuya finalidad es proteger el interés general y no los de un administrado en particular. Esto nos da la impresión de que el legislador utiliza indistintamente ambos términos, haciendo alusión a su finalidad de garantizar que se cumpla lo resuelto en un procedimiento.

De igual manera, centrándonos en el procedimiento sancionador, en principio, la medida que reconoce el legislador es la medida provisional a través del artículo 256°, sin embargo, en el artículo 258° se establece que: “258.2 La resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa. La administración podrá adoptar las medidas cautelares precisas para garantizar su eficacia, en tanto no sea ejecutiva” (énfasis añadido). Es decir, deja abierta la posibilidad de adoptar medidas cautelares en vía de recurso. Finalmente, apreciamos que en el numeral 5 del artículo 259° del T.U.O de la LPAG, solo se reconoce la vigencia de las medidas correctivas, preventivas y cautelares, después de la declaración de caducidad del procedimiento por un periodo de tres meses, sin mención de las medidas provisionales.

---

Segundo párrafo del punto I.11.3.4.3 de la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N°1272, Decreto Legislativo que Modifica la Ley N°27444, [en línea] p. 55. Disponible en: <[http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/ConstitucionReglamento/files/exposici%C3%B3n\\_de\\_motivos\\_dl\\_1272.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/ConstitucionReglamento/files/exposici%C3%B3n_de_motivos_dl_1272.pdf)>

<sup>315</sup> ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, E., Medidas cautelares en el procedimiento administrativo peruano... op. cit., p. 178.

Al respecto, surge la duda si el legislador reconoce la posibilidad de dictar tanto medidas cautelares como provisionales dentro de un procedimiento sancionador, o si está utilizando indistintamente ambos términos.

En relación con las medidas provisionales, el propio artículo que las regula establece las causales de extinción de la medida: (i) Por la resolución que pone fin al procedimiento en el que se dictó la medida y **(ii) por la caducidad del procedimiento sancionador**. En consecuencia, no es factible aplicar lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 259° a las medidas provisionales, ya que la misma norma indica que estas medidas se extinguen automáticamente con la caducidad del procedimiento; lo que nos deja como única alternativa interpretar que, dentro del procedimiento sancionador, se pueden dictar tanto medidas provisionales como medidas cautelares.

Sin embargo, la misma lógica que aplica el legislador para limitar la existencia de las medidas provisionales a la del procedimiento sancionador debería poder aplicarse a las medidas cautelares. En consecuencia, ¿Corresponde realmente que la medida cautelar subsista al procedimiento sancionador?

Como ya se ha mencionado, tanto las medidas provisionales como las cautelares buscan garantizar los efectos de la decisión contenida en la resolución. Se trata en realidad de un anticipo de la decisión que tomará la Administración en el procedimiento, por consiguiente, queda claro la dependencia de estas medidas al procedimiento sancionador, aunque, para consideración de algunos, el carácter instrumental de las medidas cautelares es perfectamente compatible con el planteamiento anticipado de estas frente a un procedimiento futuro<sup>316</sup>.

En ese sentido, inferimos que las medidas cautelares dictadas en la etapa de fiscalización de la Administración<sup>317</sup> regulada en el nuevo T.U.O. de la LPAG, cobra sentido siempre que se vaya a dar inicio a un procedimiento sancionador como resultado de la fiscalización.

Por otra parte, existe aún dudas sobre la posibilidad de dictar medidas cautelares en los procedimientos sancionadores, ya que, cuando revisamos lo dispuesto en el artículo 157.3 del nuevo T.U.O. de la LPAG, este dispone que las medidas cautelares caducan de pleno derecho (i) cuando se emite la resolución que pone fin al procedimiento, (ii) cuando haya transcurrido

---

<sup>316</sup> ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, E., Medidas cautelares en el procedimiento administrativo peruano... op. cit., p. 181.

<sup>317</sup> **Artículo 246° del nuevo T.U.O. de la LPAG:**

*“Las entidades solo podrán dictar medidas cautelares y correctivas siempre que estén habilitadas por Ley o Decreto Legislativo y mediante decisión debidamente motivada y observando el Principio de Proporcionalidad.”*

el plazo fijado para su ejecución, o **(iii) cuando haya transcurrido el plazo para la emisión de la resolución que pone fin al procedimiento**. Por consiguiente, corresponde preguntarnos si esta última causal hace referencia al plazo para que opere la caducidad o si se refiere a un plazo prescriptorio. A nuestra consideración, en virtud de una interpretación sistemática de la norma, el plazo debe entenderse como de prescripción. Esto se debe a que la caducidad está reconocida como tal, únicamente, para los procedimientos sancionadores, por tanto, para la generalidad de los procedimientos en único plazo aplicable será el de prescripción. Y en el caso de los procedimientos sancionadores, el artículo 258° establece la posibilidad de dictar medidas cautelares hasta antes de que la resolución sea ejecutiva.

**3.1.2.3 Tercer cuestionamiento.** Nos surge la duda si realmente corresponde que se mantengan los efectos de algunos medios probatorios actuados dentro del procedimiento caducado. De igual manera, las actuaciones de fiscalización no pierden sus efectos con la declaración de caducidad del procedimiento, tal como lo indica el primer párrafo del numeral 5 del artículo 259° del T.U.O. de la LPAG.

“De manera estricta y en atención a su utilidad se debe considerar a la prueba como la demostración de lo que se afirma dentro de un proceso debiendo diferenciarse del “medio probatorio”, que es el vehículo a través del cual se va a probar lo alegado”<sup>318</sup>. En el Derecho administrativo, el derecho de prueba viene reconocido en el principio del debido procedimiento<sup>319</sup>.

Por su parte, el T.U.O. de la LPAG indica que es en la etapa instructora que se llevan a cabo los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la autoridad competente en la resolución<sup>320</sup>. Es decir, en esta etapa se actúan tanto los medios de prueba propuestos por los administrados como aquellos que se realicen de oficio. Siendo algunos de ellos el recabar antecedentes y documentos; solicitar informes y dictámenes de cualquier tipo; conceder audiencia a los administrados, interrogar testigos y peritos, o recabar de los mismos, declaraciones por escrito; consultar documentos y actas; y practicar inspecciones oculares<sup>321</sup>.

---

<sup>318</sup> PONCE RIVERA, C. A., “La actividad probatoria como parte del debido procedimiento en los procedimientos administrativos sancionadores”, *Lex* [en línea], 2017, Vol. 15, N°20, p. 342 [Fecha de consulta: 21 de enero de 2021]. Disponible en: <[<sup>319</sup> Artículo IV. 1.2 del Título Preliminar del nuevo T.U.O. de la LPAG.](http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/viewFile/1448/1439#:~:text=PROBATORIOS%20Y%20MEDIOS%20DE%20PRUEBA&text=1%20De%20manera%20estricta%20y,va%20a%20probar%20lo%20alegado.></a>></p></div><div data-bbox=)

<sup>320</sup> Artículo 170° del nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N°27444.

<sup>321</sup> Artículo 177° del nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N°27444.

En cuanto a las actuaciones de fiscalización, “constituyen el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección que realizan las entidades administrativas 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. Solamente por Ley o Decreto Legislativo puede atribuirse la actividad de fiscalización a las entidades”<sup>322</sup>.

De acuerdo a lo regulado en el artículo 259° del T.U.O. de la LPAG, tanto algunos medios de prueba actuados dentro del procedimiento administrativo sancionador como las actuaciones en la etapa previa al inicio formal del procedimiento seguirán conservando sus efectos. Por tanto, los informes y actas actuados en el procedimiento caducado, podrán ser el sustento para un nuevo procedimiento sancionador en caso no haya vencido el plazo prescriptorio.

Al respecto, autores españoles ya han discutido sobre esta cuestión al tener una regulación con rasgos similares en el ámbito tributario. El art. 104.5 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, Ley General Tributaria española, señala que:

*“[p]roducida la caducidad, ésta será declarada, de oficio o a instancia del interesado, ordenándose el archivo de las actuaciones. [...]*

***Las actuaciones realizadas en el curso de un procedimiento caducado, así como los documentos y otros elementos de prueba obtenidos en dicho procedimiento, conservarán su validez y eficacia a efectos probatorios en otros procedimientos iniciados o que puedan iniciarse con posterioridad en relación con el mismo u otro obligado tributario.***” (resaltado añadido).

Esta regulación especial va más allá de lo recogido en nuestra normativa al mantener la validez y eficacia de los actuaciones y medios probatorios de un procedimiento después de declararse la caducidad, sin embargo, en el artículo 211.4 del mismo cuerpo normativo, se ve limitada esta posibilidad en relación con los procedimientos sancionadores, ya que, en materia tributaria, después de declarada la caducidad del procedimiento no es posible iniciar uno nuevo. Por el contrario, la regulación administrativa general española, aunque deja abierta la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento sancionador después de haberse declarado la caducidad<sup>323</sup>, la cuestión sobre la posibilidad de utilizar los documentos y medios probatorios que se hayan actuado en un procedimiento caducado para dar inicio a uno nuevo no es

---

<sup>322</sup> Numeral 239.1 del artículo 239° del nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N°27444.

<sup>323</sup> Artículo 25.1.b y artículo 95.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

recogida en la norma. A pesar de ello, es la jurisprudencia quien ha venido desarrollando el tema, expresando lo siguiente: “[L]a caducidad del expediente no determina la falta de efectos de los actos que tienen valor independiente, como son las actas e informes y documentos en los que se funda el acuerdo de inicio, respecto del cual se produjeron con anterioridad. Su incorporación al nuevo expediente determina que dichos documentos queden sujetos al régimen y efectos ligados a éste, sin perjuicio de la caducidad del anterior procedimiento y de su falta de efectos en éste”<sup>324</sup>.

Al respecto, PEÑA AMORÓS<sup>325</sup> cita a MARTÍNEZ MUÑOZ quien señala que la garantía que supone la introducción de la caducidad queda limitada, ya que se le da validez a los documentos y pruebas que se realicen en el procedimiento caducado, y así la “conservación de la validez de los actos en un procedimiento posterior en nada estimula el cumplimiento diligente de sus deberes por parte de la Administración”.

En opinión distinta, cita a MARTÍNEZ GINER quien afirma que “la solución por la que se opta en el artículo 104.5 de la nueva LGT plantea dudas desde la óptica del anterior significado de la caducidad como forma de terminación del procedimiento; no obstante desde otra óptica esa solución es válida por ser fruto de una elección entre los intereses en conflicto: la finalidad de reproche -sanción de la caducidad- frente al principio de economía procesal o agilidad-celeridad en la resolución de los procedimientos”<sup>326</sup>.

Así, vemos como existen argumentos a favor y en contra de utilizar los documentos y medios de prueba que dieron inicio al procedimiento caducado o que se actuaron dentro de él, para utilizarlos en el desarrollo de uno nuevo.

Entre los argumentos en contra podemos mencionar que la posibilidad de reutilizar los medios de prueba y otros documentos de sustento, facilita la apertura del nuevo procedimiento (incluso en más de una ocasión) siendo posible iniciarlo a solo días de haber declarado la caducidad del anterior, con lo cual se generaría una constante pendencia del administrado. Esto resultaría contrario a la finalidad de la caducidad que es lograr que la Administración cumpla con los plazos establecidos en la norma para sancionar o desestimar la infracción imputada al administrado.

<sup>324</sup> STS de 01 de octubre de 2001 (Recurso N° 30/2000) ROJ: STS 7379/2001 - ECLI: ES:TS:2001:7379, SAN de 27 de junio de 2008 (246/2005) ROJ: SAN 3348/2008 - ECLI: ES:AN:2008:3348 y la STS de 24 de febrero de 2004 (Recurso N°3754/2001) ROJ: STS 1199/2004 - ECLI: ES:TS:2004:1199.

<sup>325</sup> MARTÍNEZ MUÑOZ, Y., “La reflexión sobre algunos aspectos comunes a los procedimientos de gestión tributaria”, *Quincena fiscal*, 2008, N°19, p.13. Citado por PEÑA AMORÓS, M. DEL M., *Los procedimientos de verificación de datos y comprobación limitada*, Dykinson, Madrid, 2014, p. 83.

<sup>326</sup> MARTINEZ GINER L. A., “La caducidad de los procedimientos tributarios en la nueva Ley General Tributaria”, *Quincena fiscal*, 2004, N°11, p.16. Citado por PEÑA AMORÓS, M. DEL M., *Los procedimientos de verificación de datos y...op. cit.*, pp. 83 y 84.

Esto nos deja la sensación que, respecto a los plazos aplicables a las entidades administrativas, existe una mayor flexibilización, pues a pesar de incumplir el plazo, la Administración tiene la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento (siempre que no haya concluido el plazo prescriptorio), sin tener que volver a realizar las actuaciones previas y utilizando los documentos en los que se sustentó el inicio del procedimiento caducado. Así, resulta sencillo para la entidad iniciar un nuevo procedimiento sin tener que soportar alguna carga por el incumplimiento del plazo para resolver el procedimiento previo.

Por otro lado, siguiendo lo dicho por MARTÍNEZ GINER líneas arriba, los argumentos que se esgrimen a favor tienen sustento con base en los principios de economía procesal y de celeridad<sup>327</sup>. En relación con el primero, implica que siempre se debe buscar el ahorro de tiempo, esfuerzo y gasto en el desarrollo de los procesos o procedimientos. La finalidad de este principio es que el proceso o procedimiento dure lo mínimo indispensable para cumplir con las garantías del mismo, sea lo menos complejo posible al evitar trámites innecesarios o repetitivos y buscando que el coste de los actos procesales o procedimentales sea el menor posible<sup>328</sup>. En ese sentido, es factible alegar que, para ahorrar esfuerzos invertidos en el procedimiento sancionador, resulta lógico utilizar nuevamente ciertos documentos o medios probatorios que por sí mismos mantienen su eficacia y permiten agilizar el procedimiento. Si bien este principio no está expresamente recogido en el T.U.O. de la LPAG, el artículo IV del Título Preliminar de esta norma señala que los principios mencionados no son una lista de carácter taxativo.

En estrecha relación, el principio de celeridad busca que las partes involucradas en el procedimiento procuren darle al trámite la mayor dinámica posible, evitando las actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento, con el fin de llevar a cabo el procedimiento en un plazo razonable, respetando todas las garantías del mismo<sup>329</sup>. Así, después de haberse declarado la caducidad, es importante que el nuevo procedimiento iniciado se desarrolle sin los mismos inconvenientes, por consiguiente, el uso de los medios de prueba (informes, actas y otros documentos) que se actuaron en el anterior procedimiento contribuiría a cumplir con el plazo máximo establecido en la norma para emitir la decisión.

Por otra parte, como ya habíamos mencionado, debemos recordar que existe una distinción entre los actos previos (como son los de fiscalización) que no son afectados por la

---

<sup>327</sup> MARTINEZ GINER L. A., “La caducidad de los procedimientos tributarios en la nueva Ley General Tributaria”, *Quincena fiscal*, 2004, N°11, p.16. Citado por PEÑA AMORÓS, M. DEL M., *Los procedimientos de verificación de datos y...op. cit.*, pp. 84.

<sup>328</sup> Cfr. CARRETERO PEREZ, A., “El principio de economía procesal en lo contencioso-administrativo”, *Revista de Administración Pública*, 1971, N°65, pp. 101 y 102.

<sup>329</sup> Numeral 1.9 del artículo IV del Título Preliminar del nuevo T.U.O. de la LPAG.

caducidad, y el procedimiento sancionador *per se*, el cual inicia con la notificación al administrado del pliego de cargos.

Al respecto, la jurisprudencia española establece en la STS de 24 de febrero de 2004 (Recurso N°3754/2001) que:

“[...] al declarar la caducidad la Administración ha de ordenar el archivo de las actuaciones (artículo 43.4 de la Ley 30/1992 en su redacción originaria; y artículo 44.2 de la misma Ley en la redacción ahora vigente), lo cual, rectamente entendido, comporta:

1. Que el acuerdo de iniciar el nuevo expediente sancionador (si llega a producirse) puede y debe fundarse en los mismos documentos que, con el valor de denuncia, determinaron la iniciación del expediente caducado. De lo contrario carecería de sentido aquel mandato legal. Afirmación, esta primera, que cabe ver, entre otras, en las sentencias de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de fechas 1 de octubre de 2001 (dos), 15 de octubre de 2001, 22 de octubre de 2001 y 5 de noviembre de 2001.

2. Que en ese nuevo expediente pueden surtir efectos, si se decide su incorporación a él con observancia de las normas que regulan su tramitación, actos independientes del expediente caducado, no surgidos dentro de él, aunque a él se hubieran también incorporado. Concepto, éste, de actos independientes, que también cabe ver en las sentencias que acaban de ser citadas.

3. Que no cabe, en cambio, que en el nuevo procedimiento surtan efecto las actuaciones propias del primero, esto es, las surgidas y documentadas en éste a raíz de su incoación para constatar la realidad de lo acontecido, la persona o personas responsables de ello, el cargo o cargos imputables, o el contenido, alcance o efectos de la responsabilidad, pues entonces no se daría cumplimiento al mandato legal de archivo de las actuaciones del procedimiento caducado.

4. Que cabe, ciertamente, que en el nuevo procedimiento se practiquen otra vez las mismas actuaciones que se practicaron en el primero para la constatación de todos esos datos, circunstancias y efectos. Pero habrán de practicarse con sujeción, ahora y de nuevo, a los trámites y garantías propios del procedimiento sancionador y habrán de valorarse por su resultado o contenido actual y no por el que entonces hubiera podido obtenerse. Y

5. Que, por excepción, pueden surtir efecto en el nuevo procedimiento todas las actuaciones del caducado cuya incorporación solicite la persona contra la que

se dirige aquél, pues la caducidad "sanciona" el retraso de la Administración no imputable al administrado y no puede, por ello, desenvolver sus efectos en perjuicio de éste."<sup>330</sup>

De acuerdo con lo establecido en esta sentencia (numeral 1 y 2), se reconoce no solo la posibilidad, sino la obligación, de sustentar el inicio del nuevo procedimiento en los mismos documentos que sirvieron para impulsar el inicio del procedimiento caducado, es decir, los informes o documentos que sean resultado de los actos de fiscalización y supervisión. Entendemos que esto se debe a que el nuevo procedimiento surge con la misma finalidad del anterior.

Sin embargo, tal como lo indica el punto 3, lo que va a diferir es el análisis y valoración que hayan tenido lugar dentro del procedimiento y que hayan sido plasmados en informes u otros documentos. En ese caso, estos no podrían ser incorporados al nuevo procedimiento porque son producto de las actuaciones realizadas en el anterior, es decir, nacieron dentro del procedimiento caducado, no han sido incorporados a él, por tanto, no podrán incorporarse al nuevo procedimiento el pliego de cargos anterior o el informe de instrucción.

Incluso si en el nuevo procedimiento se realizan las mismas actuaciones que en el caducado (misma estructura), corresponderá hacer una nueva valoración de todos los hechos y de las pruebas aportadas por el administrado (que no serán las mismas necesariamente), tomando en consideración la normativa vigente en este nuevo procedimiento. Por consiguiente, no sería factible simplemente trasladar el mismo contenido de los documentos del anterior procedimiento al nuevo.

Finalmente, en el último punto se hace una excepción a la imposibilidad de incorporar actuaciones del procedimiento caducado. Solo será posible incorporarlas en caso sea el administrado quien lo solicite. Esto basándose en la premisa que con la caducidad quien debe soportar los efectos negativos es la Administración por su incumplimiento y no el administrado. Sobre este punto, el artículo que regula la caducidad en nuestra normativa general no hace mención alguna de esta posibilidad.

De hecho, además de reconocer la eficacia de los actos de fiscalización a pesar de la declaración de caducidad, también mantienen su eficacia los medios probatorios que no puedan o no sea necesario ser actuados nuevamente, pero ¿esto que implica? ¿se refiere a

---

<sup>330</sup> Fundamento de Derecho octavo de la STS de 24 de febrero de 2004 (Recurso N°3754/2001), [en línea] ROJ: STS 1199/2004 - ECLI: ES:TS:2004:1199. Disponible en: <<http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/a2ab6783807f2904/20050421>>

medios probatorios aportados por el administrado? ¿O por el contrario se refiere aquellos que la Administración actúa de oficio en el procedimiento sancionador? ¿Qué ocurre con aquellos medios probatorios limitados por el tiempo?

Para empezar, debemos resaltar que el término utilizado en la norma es “medio probatorio”, en consecuencia, se refiere a los vehículos o medios a través de los cuales se prueban los hechos alegados<sup>331</sup>. Serán los informes, pericias, actas de inspección, etc. Los que mantengan sus efectos con posterioridad a la declaración de caducidad. Sin embargo, ¿estos medios probatorios son los que aporta el administrado o la Administración?

Cabe preguntarse si estos medios probatorios que la Administración actúa en los procedimientos son los resultados de las actuaciones de fiscalización a los que se hace referencia en el numeral 5 del artículo 259°. Los actos de supervisión o fiscalización, en general, no están dirigidos en concreto a probar la comisión de una infracción, sino que tienen lugar para constatar el cumplimiento de las obligaciones del administrado. En caso se verifique un incumplimiento sancionable, el resultado de estos actos, que deberá constar en un documento, como las actas o informes, podrán ser utilizados por la Administración e incorporarlos en el procedimiento, pues servirán de base para su inicio. En consecuencia, todo el conjunto, desde la inspección o supervisión general hasta el acta que recoge las conclusiones de esta y que, a su vez, recomienda el inicio del procedimiento sancionador, mantendrían sus efectos en caso se abra un nuevo procedimiento sancionador dentro del plazo señalado en la norma.

Sin embargo, esto no impide que la Administración, en su deber de dilucidar la verdad de los hechos, requiera dentro del procedimiento producir o actuar nuevos medios probatorios. No debemos olvidar que el procedimiento sancionador, al ser iniciado de oficio, queda en la Administración la carga de probar la posible infracción por el incumplimiento del administrado investigado<sup>332</sup>.

En cuanto a los medios probatorios ofrecidos por el administrado, el artículo 173° del T.U.O. de la LPAG, establece que “corresponde a los administrados aportar pruebas mediante

---

<sup>331</sup> PONCE RIVERA, C., “La actividad probatoria como parte del debido procedimiento en los procedimientos administrativos sancionadores” ... op. cit., p. 342.

<sup>332</sup> “[...] A exigir que la administración produzca y actúe los medios ofrecidos; esto tiene relación con la obligación de la administración de impulsar de oficio el procedimiento administrativo, pero también con el deber que tiene de utilizar todos los medios que estén a su alcance para establecer la verdad material y tomar una decisión acorde a los hechos que se evalúan. Nótese que la proactividad de parte de la administración en la instrucción del procedimiento no es una facultad sino una obligación. El administrado, en aplicación del principio de presunción de la legalidad de sus actos no tiene la obligación legal de probarla, sino que la administración es la que debe destruir dicha presunción produciendo medios probatorios que contribuyan a demostrar las imputaciones realizadas.” (*Ibidem*, p. 352).

la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones”. Así, el administrado cuenta con distintas posibilidades de medios probatorios para aportar en el procedimiento administrativo con el fin de demostrar sus afirmaciones.

En consecuencia, a nuestra consideración, lo señalado en el numeral 5 del artículo 259° aplica tanto para los medios probatorios aportados por la Administración como también los aportados por el administrado. Por un lado, esto se debe a que la norma no especifica si aplica únicamente para los medios probatorios aportados por uno o por otro. Y en general corresponde favorecer a ambas partes por igual, pues independientemente de buscar favorecer su postura, la finalidad del procedimiento es llegar a establecer la verdad de los hechos, por lo que, otro punto a considerar es la obligación que tiene la Administración de dilucidar la verdad material<sup>333</sup>.

Siguiendo esta línea, la Municipalidad Provincial de Huaral indica en su análisis para determinar la caducidad de un procedimiento sancionador, que: “[...] *la misma norma indica que la caducidad no deja sin efectos las actuaciones de fiscalización realizadas con anterioridad o medios probatorios que permitan corroborar o desvirtuar los hechos que motivaron el inicio del procedimiento sancionador*”<sup>334</sup>. (resaltado añadido)

Ahora queda preguntarnos ¿cuáles son los medios probatorios que fueron aportados, ya sea por la entidad administrativa como por el administrado, y que mantienen sus efectos después de la declaración de caducidad?

Al respecto, la norma menciona específicamente a aquellos que no puedan o no sea necesario que se vuelvan a actuar. Respecto a los primeros, vemos como único supuesto que se subsume el de aquellos medios probatorios que pueden verse afectados por el transcurso del tiempo y al momento de iniciar un nuevo procedimiento no sea posible actuarlos o valorarlos. Al respecto, aunque el T.U.O. de la LPAG no señala nada sobre la prueba anticipada, corresponde aplicar supletoriamente lo establecido en el T.U.O. del Código Procesal Civil, el cual recoge algunos supuestos en los que el transcurso del tiempo puede afectar la posibilidad de practicar pericias<sup>335</sup>, tomar declaraciones de testigos<sup>336</sup> o realizar

---

<sup>333</sup> Artículo VI del Título Preliminar del nuevo T.U.O. de la LPAG

“Principio de verdad material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas. [...]”

<sup>334</sup> Página cuatro de la Resolución de Gerencia Municipal N° 154-2019-MPH-GM y de la la Resolución de Gerencia Municipal N° 138-2019-MPH-GM.

<sup>335</sup> Artículo 290° del T.U.O. del Código Procesal Civil

inspecciones<sup>337</sup>, por lo cual admite la posibilidad de actuar pruebas antes del inicio del procedimiento.

Aunque resulta muy general y ambiguo usar la expresión “medios probatorios que no puedan ser actuados nuevamente”, el razonamiento anterior encuentra sustento en el principio de verdad material y el principio del debido procedimiento. Respecto al primero, como ya mencionamos, la prioridad de la entidad administrativa es siempre dilucidar los hechos, sean favorables o desfavorables para el administrado. La función principal de la entidad no buscar sancionar al administrado, o al menos no debería serlo, sino que debe estar orientada a esclarecer los hechos y determinar si existe un incumplimiento o no, por parte del administrado. El conocimiento sobre qué ocurrió en un caso le permitirá a la autoridad administrativa tener una mejor comprensión del problema investigado tanto al nivel de las causas que lo provocaron, como respecto al nivel de responsabilidad de las personas partícipes de los hechos investigados y, de esa manera, evaluar cuáles serán las medidas que se impondrán en el caso concreto<sup>338</sup>.

Por su parte, el principio del debido procedimiento engloba a todos aquellos derechos y garantías que le permitan al administrado ofrecer todos aquellos elementos de juicio necesarios para defender sus derechos y contradecir los argumentos que puedan afectar, de algún modo, su situación jurídica<sup>339</sup>. En ese sentido, una de las tantas garantías que se desprenden de este principio es el derecho a ofrecer y producir prueba. Por consiguiente, aquellas pruebas aportadas por el administrado que sean indispensables para demostrar el cumplimiento de sus obligaciones, deberán ser actuadas y valoradas en el procedimiento dentro de los límites y alcances que la ley reconoce<sup>340</sup>, esto con el fin de garantizar su derecho de defensa.

Es en cumplimiento de esta garantía que, de no poder actuar nuevamente un medio probatorio aportado en un procedimiento caduco, corresponde mantener la eficacia de dicho medio probatorio. Al respecto, la STC N° 6712-2005-HC/TC señala que:

---

*“Si hay riesgo de que el transcurso del tiempo u otra circunstancia alteren el estado o situación de personas, lugares, bienes o documentos, puede pedirse que se practique la correspondiente pericia.”*

<sup>336</sup> Artículo 291° del T.U.O. del Código Procesal Civil

*“Cuando por ancianidad, enfermedad o ausencia inminente de una persona, sea indispensable recibir su declaración, el interesado puede solicitar su testimonio.”*

<sup>337</sup> Artículo 295° del T.U.O. del Código Procesal Civil

*“En los mismos casos previstos en el Artículo 290, puede solicitarse la inspección judicial.”*

<sup>338</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *Guía práctica sobre la actividad probatoria en los procedimientos administrativos*, 1ra ed., Lima, 2016, p. 20.

<sup>339</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>340</sup> PONCE RIVERA, C., “La actividad probatoria como parte del debido procedimiento en los procedimientos administrativos sancionadores” ... op. cit., p. 349.

“[...] Se trata de un derecho complejo que está compuesto por el derecho a ofrecer medios probatorios que se consideren necesarios, a que estos sean admitidos, adecuadamente actuados, **que se asegure la producción o conservación de la prueba a partir de la actuación anticipada de los medios probatorios y que estos sean valorados de manera adecuada y con la motivación debida**, con el fin de darle el mérito probatorio que tenga en la sentencia. La valoración de la prueba debe estar debidamente motivada por escrito, con la finalidad de que el justiciable pueda comprobar si dicho mérito ha sido efectiva y adecuadamente realizado.”<sup>341</sup> (énfasis añadido)

Existen argumentos válidos para mantener la eficacia de los medios probatorios que no puedan ser actuados nuevamente, sin embargo, viéndolo desde otro punto, tal disposición da pie a que la Administración la utilice de sustento para mantener los efectos de los medios probatorios ofrecidos por ella o que favorezca su postura, sin tomar en consideración si los efectos de los medios probatorios ofrecidos por el administrado deben ser mantenidos.

Debemos tener en cuenta que los procedimientos sancionadores generan efectos desfavorables para el administrado y, por consiguiente, debe ser tomado en consideración para no ponerlo en una situación de desventaja. Recordemos lo dispuesto en el numeral 5 de la STS de 24 de febrero de 2004 (Recurso N°3754/2001) de la jurisprudencia española, los efectos de la caducidad deben afectar a la Administración, pues sería una especie de “sanción” por el incumplimiento del plazo otorgado para resolver. En esa línea, cabe considerar la posibilidad de mantener los efectos de los medios probatorios en cuanto le favorezca al administrado.

Respecto a los medios probatorios que no sea necesario que se actúen nuevamente, existe un supuesto que encaja con la descripción. En caso en el nuevo procedimiento no se discuta la veracidad de los mismos hechos o los cargos investigados hayan sido modificados, existirán medios probatorios que fueron debidamente actuados en el procedimiento anterior pero que ya no serán necesarios en el nuevo procedimiento al no versar sobre hechos controvertidos, sin embargo, estos mantendrán sus efectos para otros procesos o procedimientos distintos al sancionador en los que sean necesarios. Así, estos medios probatorios podrían desplegar sus efectos en aquellos procesos penales o civiles que puedan nacer de los mismos hechos que generaron un incumplimiento en la vía administrativa. Esto

---

<sup>341</sup> Fundamento 15 de la STC N° 6712-2005-HC/TC.

debido a que un mismo hecho puede configurar una infracción administrativa como un ilícito penal o puede generar responsabilidad civil.

### **3.2 Repercusiones en las normas especiales de los principales organismos públicos especializados con potestad sancionadora**

Finalmente, en esta parte del trabajo haremos mención del impacto que ha tenido la regulación de la caducidad de los procedimientos sancionadores en la LPAG, dentro de las regulaciones especiales de distintas entidades administrativas.

#### **3.2.1 OEFA**

Posterior a la publicación del Decreto Legislativo N° 1272, que modifica la ley N° 27444, e incluye la figura de la caducidad en la normativa general, el OEFA emitió un nuevo reglamento que regula el procedimiento administrativo sancionador (en adelante, PAS). Así, mediante la Resolución Consejo Directivo N° 027-2017- OEFA/CD, se aprecian ciertos cambios con relación a la estructura del procedimiento sancionador.

En el Texto Único Ordenado del anterior reglamento, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA-PCD, se regulaba una etapa previa al inicio formal del procedimiento sancionador, una especie de etapa “cero”, en la cual, la autoridad acusatoria remitía un Informe Técnico Acusatorio a la autoridad instructora para que determine si correspondía o no dar inicio al PAS<sup>342</sup>. En caso se hubieran encontrado indicios razonables de la comisión de infracción, se procedía a expedir la resolución imputando los cargos, y era con su notificación que se iniciaba formalmente el PAS<sup>343</sup>. El administrado, después de tomar conocimiento con la notificación, tenía un plazo improrrogable de veinte días hábiles para presentar sus descargos<sup>344</sup>.

Existía la posibilidad de actuar medios probatorios propuestos por la parte o de oficio<sup>345</sup>. De igual forma, la autoridad decisora podía citar a audiencia de informe oral<sup>346</sup>. Concluida la audiencia y presentada la propuesta de resolución final por parte de la autoridad

---

<sup>342</sup> Artículo 7° y 9° del T.U.O. del anterior Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador Tramitado por el OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N°045-2015-OEFA/PCD.

<sup>343</sup> Artículo 11.1 del T.U.O. del anterior Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador Tramitado por el OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N°045-2015-OEFA/PCD.

<sup>344</sup> Artículo 13.1 del T.U.O. del anterior Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador Tramitado por el OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N°045-2015-OEFA/PCD.

<sup>345</sup> Artículo 15° del T.U.O. del anterior Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador Tramitado por el OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N°045-2015-OEFA/PCD.

<sup>346</sup> Artículo 17° del T.U.O. del anterior Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador Tramitado por el OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N°045-2015-OEFA/PCD.

instructora, la autoridad decisora emitía un pronunciamiento final concluyendo si existía responsabilidad por parte del administrado<sup>347</sup>.

Pero lo más resaltante de la regulación anterior es que, en principio, el procedimiento sancionador debía desarrollarse en un plazo máximo de 180 días<sup>348</sup>. En ese sentido cabe preguntarse ¿era este un plazo de caducidad? A nuestra consideración, no. A pesar de tener ciertos elementos afines con la caducidad (como el transcurso del tiempo o el incumplimiento de cierta acción en un plazo) se percibe la ausencia de la consecuencia extintiva, la misma que no puede presumirse. En ese sentido, el artículo 151° del T.U.O. de la LPAG dispone que “la actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo”.

Pero entonces, ¿cuál era la consecuencia de incumplir este plazo? Tal como está indicado en el T.U.O. de la LPAG, “el incumplimiento injustificado de los plazos establecidos para las actuaciones de la entidad administrativa acarrea responsabilidad disciplinaria para la autoridad obligada, sin perjuicio de la responsabilidad civil por los daños y perjuicios que pudiera haber ocasionado”<sup>349</sup>.

Por su parte, el nuevo reglamento del procedimiento sancionador del OEFA, no desarrolla la etapa previa o etapa cero como el reglamento anterior. Se da inicio al procedimiento sancionador con la notificación de la imputación de cargos, a la cual se le anexa el informe de supervisión<sup>350</sup>. Al igual que en el T.U.O. del reglamento anterior, el administrado cuenta con un plazo improrrogable de 20 días hábiles para presentar sus descargos<sup>351</sup>. Transcurrido el plazo, la autoridad instructora emite el informe final de instrucción en el que se concluye, de manera motivada, las conductas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción y la posible sanción a imponer, o el archivo del procedimiento. Dicho informe es remitido a la autoridad decisora para que, en el caso que se haya concluido la existencia de infracciones, se le notifique al administrado, quien contará con un plazo de diez días hábiles, prorrogables hasta por cinco días más, para

---

<sup>347</sup> Artículo 18° y 19° del T.U.O. del anterior Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador Tramitado por el OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N°045-2015-OEFA/PCD.

<sup>348</sup> Artículo 11.2 del T.U.O. del anterior Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador Tramitado por el OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N°045-2015-OEFA/PCD.

<sup>349</sup> Numeral 154.1 del artículo 154° del nuevo T.U.O. de la LPAG.

<sup>350</sup> Artículo 5° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° N° 027-2017-OEFA/PCD.

<sup>351</sup> Artículo 6° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° N° 027-2017-OEFA/PCD.

presentar descargos<sup>352</sup>. Antes de emitir resolución, la autoridad decisora puede citar a audiencia de informe oral<sup>353</sup>.

Finalmente, tomando todo en consideración, se emite la resolución final que determinará si existe o no responsabilidad administrativa respecto de cada infracción imputada, así como las medidas correctivas que correspondan imponer<sup>354</sup>.

Por otra parte, en este reglamento no se hace mención expresa de plazo alguno para resolver ni mucho menos se menciona expresamente la caducidad. Sin embargo, la disposición complementaria final única del Reglamento indica que para todo lo no dispuesto de manera expresa se aplicará supletoriamente las disposiciones contenidas en la Ley General del Ambiente, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, y el T.U.O. de la LPAG.

De esta forma, a pesar de no existir una mención expresa de la caducidad, se puede afirmar que es válido utilizar la figura de la caducidad en los procedimientos sancionadores seguidos por OEFA con base en dicha disposición. Así lo confirma el criterio del Tribunal de Fiscalización Ambiental<sup>355</sup> y de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos<sup>356</sup>, que al resolver utilizan la normativa del T.U.O. de la LPAG para declarar a caducidad de los procedimientos sancionadores.

### **3.2.2 OSINERGMIN**

Al igual que en OEFA, posterior a la expedición del Decreto Legislativo N°1272, OSINERGMIN emitió un nuevo reglamento para regular los procedimientos sancionadores tramitados por ella. El nuevo Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de OSINERGMIN, fue publicado el 18 de marzo de 2017, adecuando su regulación a las disposiciones de la Ley 27444, modificada por el Decreto Legislativo N° 1272, derogando el, hasta entonces, Reglamento de Supervisión y

<sup>352</sup> Artículo 8° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/PCD.

<sup>353</sup> Artículo 9° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/PCD.

<sup>354</sup> Artículo 10° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/PCD.

<sup>355</sup> Resolución N° 0239-2019-OEF A/TFA-SMEPIM de fecha 17.05.2019, en el exp. N°3045-2017-OEFA/DFSAIIPAS; Resolución N° 018-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 02.02.2018, en el exp. N° 281-2017-OEF A/DFSAI/PAS; Resolución N° 034-2019-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 28.01.2019, en el exp. N° 2305-2017-OEFA/DFSAI/PAS; y Resolución N° 167-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 14.06.2018, en el exp. N° 001-2018-TFA-SMEPIM/QUEJA.

<sup>356</sup> Resolución Directoral N° 3183-2018-OEFA/DFAI de fecha 01.12.2018, en el exp. N° 0250-2017-OEFA/DFSAI/PAS; y Resolución N° 00122-2019-OEFA/DFAI de fecha 08.02.2019, en el exp. N° 2471-2017-OEFA/DFSAI/PAS.

Fiscalización de Actividades Energéticas y Mineras de OSINERGMIN y el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de OSINERGMIN.

Este nuevo reglamento engloba desde las normas para la supervisión hasta aquellas que regulan el procedimiento sancionador. Lo que permite entender el trámite de una manera más ordenada desde antes del inicio de un procedimiento sancionador, contrario a lo que ocurría en la anterior regulación.

En el reglamento anterior, no se contaba con un desarrollo secuencial, etapa por etapa, del trámite del procedimiento. Sobre el inicio del procedimiento, indicaba que previamente tenía lugar una instrucción preliminar, la cual no era indispensable para dar inicio al procedimiento sancionador<sup>357</sup>. Luego se procedía a notificar el inicio formal del procedimiento, adjuntando el informe legal o técnico, el acta probatoria, el acta de supervisión o la carta de visita de fiscalización, que sirviera de sustento para tal decisión<sup>358</sup>. El administrado contaba con un plazo de cinco días hábiles para presentar sus descargos, con posibilidad de pedir una ampliación del plazo<sup>359</sup>.

Después de regular esta primera etapa, el antiguo reglamento normaba sobre los órganos competentes y sobre las notificaciones, y es hasta el artículo que regulaba el Órgano Instructor, que se volvía a retomar el desarrollo del procedimiento sancionador, en donde indicaba que parte de sus funciones era emitir un informe y/o proyecto de resolución que debía remitir al Órgano Sancionador, y disponer la adopción de medidas cautelares, correctivas o de seguridad, en caso se encontrara autorizado para ello<sup>360</sup>. De igual forma ocurre con la resolución final<sup>361</sup> que era regulada después de los medios de prueba y del órgano sancionador.

Por otra parte, lo que queremos resaltar de este anterior reglamento es lo que indicaba en el artículo 25° sobre los plazos. El plazo máximo para la tramitación del procedimiento sancionador era de ciento ochenta días hábiles contados desde el inicio formal del procedimiento, es decir, desde la notificación. Ese plazo podía ampliarse automáticamente por

---

<sup>357</sup> Artículo 18.1 del anterior Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de OSINERGMIN, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°272-2012-OS-CD.

<sup>358</sup> Artículo 18.3 del anterior Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de OSINERGMIN, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°272-2012-OS-CD.

<sup>359</sup> Artículos 18.3.4 y 18.4 del anterior Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de OSINERGMIN, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°272-2012-OS-CD.

<sup>360</sup> Artículos 21.5 y 21.6 del anterior Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de OSINERGMIN, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°272-2012-OS-CD.

<sup>361</sup> Artículo 24° del anterior Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de OSINERGMIN, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°272-2012-OS-CD. En este artículo se establecían los requisitos de la resolución que ponía fin a la primera instancia, determinando la comisión de la infracción y la consiguiente sanción o exonerando de responsabilidad al administrado.

noventa días hábiles más. En ese sentido, las entidades que se encargaban de tramitar el procedimiento sancionador, contaban con un plazo de doscientos setenta días hábiles para expedir resolución (solo de primera instancia). Esto sin considerar los periodos en los que correspondía suspenderlo en caso tuvieran lugar actuaciones o pronunciamientos a cargo de terceros<sup>362</sup>. De igual forma, el artículo establecía que para los plazos indicados dentro del procedimiento cuya naturaleza no se haya precisado, se debía computar en días hábiles.

La entidad contaba con un periodo de tiempo por demás extenso para resolver, y dejaba abierta la posibilidad de que el trámite de los procedimientos se extendiera por más de un año, vulnerando directamente el derecho al plazo razonable, reconocido en la LPAG dentro del principio del debido procedimiento<sup>363</sup>. Por otra parte, al igual que en el anterior reglamento del OEFA, al vencimiento del periodo de ciento ochenta días hábiles (o doscientos setenta) no procedía la caducidad del procedimiento sancionador, pues como se mencionaba expresamente en el Reglamento, el vencimiento del plazo no eximía a la entidad de su deber de resolver; alargando la incertidumbre y la condición de posible infractor del administrado. Así, al vencimiento del plazo, a lo mucho solo se podía alegar responsabilidad disciplinaria, por faltar a sus funciones.

En cuento al nuevo reglamento, se regulan tanto la actividad de supervisión, fiscalización y sanción. Después de realizada la supervisión se elabora un acta en la que se deja constancia de todas las acciones realizadas<sup>364</sup>. También se realiza un informe de supervisión, mediante el cual se sustenta los hechos verificados durante la supervisión. Este informe es remitido al Órgano Instructor<sup>365</sup>, quien elabora el informe de instrucción, en el cual se evalúan las acciones realizadas durante el procedimiento de supervisión, y determina si corresponde el archivo de la instrucción o el inicio del procedimiento administrativo sancionador<sup>366</sup>.

En caso existan indicios que hagan presumir la comisión de una infracción, el órgano instructor da inicio al procedimiento administrativo sancionador, para lo cual será necesario notificar al administrado con la información señalada en el artículo 18° del mencionado reglamento. Recibida la comunicación, el administrado cuenta con un plazo de cinco días

---

<sup>362</sup> Artículo 25.3 del anterior Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de OSINERGMIN, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°272-2012-OS-CD.

<sup>363</sup> Numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del nuevo T.U.O. de la LPAG.

<sup>364</sup> Artículo 13° del Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°040-2017-OS-CD.

<sup>365</sup> Artículo 14° del Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°040-2017-OS-CD.

<sup>366</sup> Artículo 16° del Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°040-2017-OS-CD.

hábiles para presentar sus descargos<sup>367</sup>. Después de valorar lo alegado por el administrado, así como los hechos y medios probatorios que se actúen en el procedimiento, el Órgano Instructor expide el Informe Final de Instrucción<sup>368</sup>, el cual será notificado al administrado para que formule sus descargos en el plazo de cinco días hábiles<sup>369</sup>. Finalmente, recibidos los descargos o al vencimiento del plazo para su presentación, el Órgano Sancionador determina si se ha incurrido en infracción y cuál es la sanción correspondiente, o por el contrario decide archivar el procedimiento<sup>370</sup>.

En general se mantiene la misma estructura del procedimiento, aunque regulado de una mejor manera que resulta mucho más ordenada. En cuanto a la caducidad, al igual que con el reglamento anterior, la norma establece un plazo para que se expida la resolución de primera instancia. Sin embargo, en esta ocasión la norma establece un plazo de nueve meses, que podrá ser ampliado hasta por tres meses más a través de una resolución que sustente la razón de dicha ampliación, la cual deberá ser notificada al administrado<sup>371</sup>.

Aquí apreciamos un cambio en el modo de contabilizar el plazo, que pasa de computarse en días hábiles (ciento ochenta días hábiles) a meses (nueve meses), además se descarta lo dispuesto en la regulación anterior sobre la naturaleza de los días para contabilizar plazos en el procedimiento sancionador. Si antes la regla era contabilizar el plazo para la tramitación del procedimiento en días hábiles, ahora la norma solo prevé los días hábiles para las notificaciones<sup>372</sup>. Se aprecia, también, un cambio con relación a la ampliación del plazo para resolver. Si antes se concedía automáticamente, ahora es necesario expedir una resolución sustentando el porqué de dicha ampliación, la cual debe ser notificada al administrado<sup>373</sup>.

En esta ocasión, es la norma quien establece expresamente que el incumplimiento de dicho plazo acarrea la caducidad del procedimiento. Esta es declarada de oficio por la entidad (órgano instructor u órgano sancionador), aunque el administrado también se encuentra

---

<sup>367</sup> Literal e) del artículo 18.2 y el artículo 19° del Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°040-2017-OS-CD.

<sup>368</sup> Artículo 20° del Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°040-2017-OS-CD.

<sup>369</sup> Artículo 21° del Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°040-2017-OS-CD.

<sup>370</sup> Artículo 22° del Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°040-2017-OS-CD.

<sup>371</sup> Artículo 28° del Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°040-2017-OS-CD.

<sup>372</sup> Artículo 28.4 del del Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°040-2017-OS-CD.

<sup>373</sup> Artículo 28.2 del del Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°040-2017-OS-CD.

facultado para solicitar la declaración de caducidad en caso no haya sido declarada. Por otra parte, al igual que en el T.U.O. de la LPAG, en caso no hubiera vencido el plazo de prescripción, el órgano instructor puede decidir iniciar un nuevo procedimiento. El procedimiento caducado no interrumpe la prescripción<sup>374</sup>.

La norma actualmente vigente regula expresamente la caducidad en concordancia a los lineamientos generales del T.U.O. de la LPAG. Entendemos que con esto se da cumplimiento a lo indicado en su artículo 259°, según el cual solo por ley las entidades pueden establecer plazos mayores para que se configure la caducidad. En consecuencia, el reglamento solo podrá desarrollar lo dispuesto en la ley, pero siempre respetando el plazo establecido.

Sin embargo, este reglamento está próximo a ser derogado con la entrada en vigencia del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades energéticas y mineras a cargo de Osinergmin, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°208-2020-OS-CD. En este nuevo reglamento, se reconoce la facultad de la Autoridad Instructora para realizar actuaciones adicionales para determinar las acciones a adoptar, antes de iniciar formalmente el procedimiento sancionador, así como también imponer las medidas administrativas que considere necesarias<sup>375</sup>. Es con la emisión del Informe de Instrucción que se determina si corresponde dar inicio al procedimiento sancionador o si corresponde archivar la instrucción<sup>376</sup>.

En cuanto al plazo para resolver, se mantiene el periodo de nueve meses establecido en el reglamento anterior, siguiendo lo dispuesto en el T.U.O. de la LPAG. La única precisión que se añade es en cuanto al plazo de tres meses adicionales por los que puede optar la entidad administrativa para ampliar el plazo de caducidad, siempre que se encuentre debidamente motivada y sea notificada al administrado antes de vencido el plazo original de nueve meses<sup>377</sup>. En el reglamento anterior solo establece que la resolución que prorroga el plazo por tres meses debe ser notificado al administrado<sup>378</sup>.

Por último, en este nuevo reglamento se reconoce lo dispuesto en el artículo 259.5 del T.U.O. de la LPAG, estableciendo que los actos de fiscalización y las medidas administrativas

---

<sup>374</sup> Artículo 31° del Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°040-2017-OS-CD.

<sup>375</sup> Artículo 17° del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades energéticas y mineras a cargo de Osinergmin, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°208-2020-OS-CD.

<sup>376</sup> Artículo 18° del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades energéticas y mineras a cargo de Osinergmin, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°208-2020-OS-CD.

<sup>377</sup> Artículo 29.1 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades energéticas y mineras a cargo de Osinergmin, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°208-2020-OS-CD.

<sup>378</sup> Artículo 28.2 del Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°040-2017-OS-CD.

dictadas en el procedimiento caducado, mantienen su vigencia durante un plazo de tres meses posteriores a la declaración de caducidad, luego de lo cual caducan<sup>379</sup>.

### **3.2.3 OSIPTEL**

Por su parte, para OSIPTEL, no ha habido mayores cambios en el reglamento que regula su procedimiento administrativo sancionador. Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 056-2017-CD-OSIPTEL, se modificaron algunos artículos del Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones del OSIPTEL, entre ellos el artículo 22° que establece las etapas del procedimiento sancionador.

Según lo que indicaba el mencionado artículo, después de notificar al administrado el inicio del procedimiento y otorgar un plazo no menor de cinco días para presentar descargos, el órgano instructor evaluaba todos los actuados y remitía sus conclusiones sobre la comisión o no de la infracción y su propuesta sobre la sanción a imponerse o el archivo del expediente. Después de ello el Órgano Resolutor expedía la resolución sancionando o archivando el procedimiento, debiendo notificar a la empresa operadora, y de ser el caso, a quien denunció la infracción. En dicha resolución también se podían establecer obligaciones específicas a efectos de cesar las acciones u omisiones que dieron lugar a la infracción, así como revertir todo efecto negativo generado por la misma.

Ahora, con la modificación del artículo 22°, después de notificar a la empresa operadora el inicio del procedimiento y que ésta presente sus descargos en el plazo correspondiente, el órgano de instrucción evaluará los actuados, y emitirá un Informe final con sus conclusiones sobre la comisión o no de la infracción, y de acuerdo a ello, la posible sanción a imponer o el archivo del procedimiento. Este informe debe ser notificado a la empresa operadora y contará con un plazo no menor de cinco días para presentar descargos. Por su parte, en la resolución final que establezca si se configuró infracción o no, y la sanción a imponer o su archivo, también se podrán dictar las medidas correctivas u otras de similar naturaleza con la finalidad de cesar aquellas acciones u omisiones que generaron la infracción, y revertir sus efectos.

Las modificaciones son mínimas y buscan adecuarse a la regulación general en el T.U.O. de la LPAG. Sin embargo, entre las modificaciones realizadas al reglamento no se menciona en ningún momento a la caducidad. A pesar de ello, en las resoluciones expedidas por OSIPTEL que resuelven las apelaciones planteadas por las empresas operadoras<sup>380</sup>, se

---

<sup>379</sup> Artículo 32.7 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades energéticas y mineras a cargo de Osinergmin, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°208-2020-OS-CD.

<sup>380</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 98-2019-CD/OSIPTEL de fecha 25 de julio de 2019, en el exp. N°041-2016-GG-GFS/PAS; Resolución de Consejo Directivo N° 111-2019-CD/OSIPTEL de fecha 22 de agosto de

evalúan las alegaciones de caducidad tomando como sustento lo dispuesto en el artículo 259° de la LPAG.

Entendemos que esto se debe a que, si bien en la primera disposición complementaria final se mencionan como normas de aplicación supletoria la Ley de Desarrollo de Funciones y Facultades del OSIPTEL y Reglamento General, esto será así mientras no establezcan condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la Ley de Procedimiento Administrativo General. Al revisar estas normas apreciamos que tampoco hacen mención a la figura de la caducidad, y siendo que esta constituye una garantía del administrado, corresponde aplicar lo dispuesto en el T.U.O. de la LPAG sobre caducidad, tal como lo indica el artículo 247.2<sup>381</sup> de la norma.

### 3.2.4 SUNASS

Mediante Resolución de Consejo Directivo N°021-2018-SUNASS-CD, se aprueba la modificación del Reglamento General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las EPS. Entre tales modificaciones, el artículo 41°, que regula tanto la etapa de instrucción como la de decisión, señala que el órgano instructor (la Gerencia de Supervisión y Fiscalización o GSF) después de vencido el plazo para la presentación de descargos de la resolución inicial, procede a realizar las actuaciones de investigación necesarias para determinar si existe responsabilidad o no, por parte del administrado en la configuración de infracciones.

Para ello, con la modificación, el plazo señala que la GSF cuenta con seis meses desde la fecha de notificación de la resolución de inicio del procedimiento. Con posibilidad de solicitar a la Gerencia General una ampliación de plazo de hasta un máximo de 2 meses debidamente sustentada, la que será otorgada mediante resolución que será notificada al administrado.

Asimismo, en la etapa decisora, se indica que el plazo máximo de ésta (incluyendo las actuaciones complementarias) será tres meses, con posibilidad de ampliarlo, si la complejidad del caso lo amerita, hasta por tres meses más.

En consecuencia, se aprecia un cambio en cuanto a la manera de contabilizar el plazo para el desarrollo de cada etapa. Si antes el cómputo se realizaba en días (ciento ochenta días

---

2019, en el exp. N°013-2017-GG-GSF/PAS; Resolución de Consejo Directivo N° 115-2018-CD/OSIPTEL de fecha 3 de mayo de 2018, en el exp. N°018-2017-GG-GFS/PAS; y Resolución de Consejo Directivo N° 21-2020-CD/OSIPTEL de fecha 6 de febrero de 2020, en el exp. N°02-2019-GG-GSF/PAS y exp. N°025-2019-GG-GSF/PAS.

<sup>381</sup> “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”. (resaltado añadido).

calendario con posibilidad de ampliarla hasta sesenta más, para la etapa instructora, y noventa días calendario para la etapa decisora) ahora se realiza en meses. Sin embargo, lo resaltante de esta modificación es que, al sumar los plazos de ambas etapas, incluyendo las ampliaciones, resulta ser mayor al recogido en el artículo 259° del T.U.O. de la LPAG. De igual forma, a pesar de las modificaciones, en ninguna parte del reglamento se indica que al vencimiento de tales plazos opera la caducidad.

Al respecto, si bien la ley general señala que las regulaciones especiales pueden indicar plazos más amplios, estos solo se podrán establecer a través de leyes (excluye también a las normas con rango de ley)<sup>382</sup>. Esto se debe a que tanto la caducidad como la prescripción implican límites temporales al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado.

Así, en el caso particular de la SUNASS, en el supuesto que el reglamento disponga este plazo como de caducidad, estaríamos ante un reglamento que va directamente en contra de lo dispuesto en una ley. Cabe precisar que no cualquier colaboración reglamentaria se encuentra permitida por la norma, pues solo se admite aquella que se encuentra alineada con lo previsto en la ley y no sobrepasen los límites naturales que le son permitidos<sup>383</sup>.

No debemos olvidar que los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados que las dispuestas en el Capítulo III del Título IV del T.U.O. de la LPAG que regula el procedimiento sancionador<sup>384</sup>.

En ese caso, a pesar de lo dispuesto en el Anexo 1 del Informe N°003-2017-SUNASS-100<sup>385</sup>, se debe seguir el mismo criterio utilizado en la anterior regulación sancionadora del OEFA y de OSINERGMIN. Si no se establece expresamente el carácter perentorio del plazo, solo se tendrá en consideración para denunciar la responsabilidad funcional del órgano que incumplió el plazo. Esta parece ser la lógica de la entidad que, al resolver sobre la caducidad del procedimiento, toma como sustento de derecho lo dispuesto en la LPAG y en su T.U.O.<sup>386</sup>.

---

<sup>382</sup> Artículo 259.1 del T.U.O. de la LPAG

*“[...] Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este”.*

<sup>383</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*, 2da ed. Lima, 2017, p. 21.

<sup>384</sup> Numeral 247.2 del artículo 247° del T.U.O. de la LPAG.

<sup>385</sup> Página 15, 16 y 17 del Anexo 1 del Informe N°003-2017-SUNASS-100. Cabe precisar que, de acuerdo a lo mencionado, ni el reglamento ni mucho menos un informe, son las normativas adecuadas para establecer un plazo mayor de caducidad. Únicamente será posible a través de leyes.

<sup>386</sup> Numeral 3.2.1. de la Resolución de Consejo Directivo N°021-2019-SUNASS-CD de fecha 19 de junio del 2019, en el exp. N°033-2018-PAS.

### 3.2.5 OSCE

En el caso del organismo supervisor de las contrataciones del Estado, el T.U.O. de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N°082-2019-EF, establece que el Tribunal de Contrataciones del Estado sanciona a los proveedores, participantes, postores, contratistas, subcontratistas y profesionales que se desempeñan como residente o supervisor de obra, cuando incurran en algunas de las infracciones establecidas en la norma<sup>387</sup>. Además, establece que es su reglamento el que desarrolla las reglas del procedimiento sancionador, los mecanismos de cobro de la multa impuesta, las formas de aplicar sanciones a consorcios, la gradualidad y proporcionalidad de la imposición de la sanción y demás reglas necesarias<sup>388</sup>.

El Reglamento de la ley de Contrataciones, aprobado mediante D.S. N°344-2018-EF, establece en su artículo 260° el trámite del procedimiento sancionador, ya sea por interposición de denuncia, petición motivada o una vez abierto el expediente sancionador. El Tribunal tiene un plazo de diez días hábiles para evaluar el inicio de procedimiento administrativo sancionador. En caso de encontrar indicios suficientes se emite “el decreto de inicio de procedimiento administrativo sancionador”.

En el mismo plazo, el Tribunal puede solicitar a la Entidad<sup>389</sup>, información relevante adicional o un informe técnico legal complementario. Las Entidades están obligadas a remitir la información adicional en un plazo no mayor de diez días hábiles de notificada la solicitud de información adicional. “Vencido el plazo otorgado, con contestación o sin ella, y siempre que se determine que existen indicios suficientes de la comisión de infracción, se dispone el inicio del procedimiento administrativo sancionador dentro de los diez días hábiles siguientes”.

<sup>387</sup> Artículo 50.1 del T.U.O. de la Ley de Contrataciones del Estado.

<sup>388</sup> Artículo 50.6 del T.U.O. de la Ley de Contrataciones del Estado.

<sup>389</sup> **Artículo 3 del T.U.O. de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N°30225**

*3.1 Se encuentran comprendidos dentro de los alcances de la presente norma, bajo el término genérico de Entidad:*

- a) Los Ministerios y sus organismos públicos, programas y proyectos adscritos.*
- b) El Poder Legislativo, Poder Judicial y Organismos Constitucionalmente Autónomos.*
- c) Los Gobiernos Regionales y sus programas y proyectos adscritos.*
- d) Los Gobiernos Locales y sus programas y proyectos adscritos.*
- e) Las universidades públicas.*
- f) Juntas de Participación Social.*
- g) Las empresas del Estado pertenecientes a los tres niveles de gobierno.*
- h) Los fondos constituidos total o parcialmente con recursos públicos, sean de derecho público o privado.*

*3.2 Para efectos de la presente norma, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú y los órganos desconcentrados tienen el mismo tratamiento que las Entidades señaladas en el numeral anterior.*

*3.3 La presente norma se aplica a las contrataciones que deben realizar las Entidades y órganos señalados en los numerales precedentes, así como a otras organizaciones que, para proveerse de bienes, servicios u obras, asumen el pago con fondos públicos.*

Iniciado el procedimiento, el Tribunal notifica al proveedor, para que ejerza su derecho de defensa dentro de los diez días hábiles siguientes de la notificación. Vencido el plazo, se remite el expediente a la Sala correspondiente del Tribunal en un plazo no mayor de diez días. La Sala puede realizar de oficio todas las actuaciones necesarias para recabar información.

La Sala correspondiente del Tribunal contará con un plazo de tres meses para emitir su resolución, determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa. Dicho plazo puede extenderse por tres meses más cuando se haya dispuesto la ampliación de cargos.

Sin embargo, en caso no se emita resolución dentro del plazo establecido en el párrafo anterior, la Sala mantiene la obligación de pronunciarse, sin perjuicio de las responsabilidades que le corresponda, de ser el caso. En consecuencia, como ocurre en algunas de las anteriores regulaciones, los plazos aquí establecidos no tienen efectos perentorios, sino que únicamente tendrán efectos para imputar responsabilidad funcional.

En el caso específico de la caducidad, el artículo 264.3 del Reglamento señala que en los procedimientos sancionadores de competencia del Tribunal no se aplican los supuestos de caducidad previstos en el artículo 257 del T.U.O. de la LPAG, que corresponde al artículo 259° del nuevo T.U.O. de la mencionada norma.

Vemos que, **por un lado**, la Ley de Contrataciones del Estado señala que será en su reglamento que establezca las reglas del procedimiento sancionador seguido ante su Tribunal<sup>390</sup>. De igual forma, en la primera disposición complementaria final del T.U.O. de la Ley se menciona que, tanto esta como su reglamento prevalecen sobre las normas del procedimiento administrativo general, de derecho público y sobre aquellas de derecho privado que le sean aplicables. **Esta prevalencia también es aplicable a la regulación de los procedimientos administrativos sancionadores a cargo del Tribunal de Contrataciones del Estado** (resaltado añadido). Es decir, lo regulado en el T.U.O. de la Ley de Contrataciones del Estado como en su reglamento sobre materia sancionadora prevalece sobre lo dispuesto en el T.U.O. de la LPAG.

En cuanto al reglamento, este establece los plazos en los que se deben desarrollar las fases del procedimiento, sin embargo, también deja claro que los mismos no acarrearán la caducidad del procedimiento e incluso menciona expresamente que los plazos de caducidad establecidos en el T.U.O. de la LPAG, no se aplican en el procedimiento sancionador a cargo del OSCE.

---

<sup>390</sup> Artículo 50.1 del T.U.O. de la Ley de Contrataciones del Estado.

**Por otro lado**, tenemos la normativa de carácter general, el T.U.O. de la LPAG, que en el artículo 247.2 establece que las disposiciones contenidas en el capítulo sobre el procedimiento sancionador, se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales. Estos deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa que regula, 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 tal capítulo.**

En cuanto a la caducidad específicamente, el artículo 259.1 del nuevo T.U.O. de la LPAG, señala que cuando **conforme a ley** las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver, la caducidad operará al vencimiento de este. Es decir, solo por ley las entidades podrán establecer plazos más amplios para que opere la caducidad.

Vemos, pues, que existe un conflicto entre lo dispuesto por la ley general y lo dispuesto por la normativa especial del ente rector de las contrataciones del Estado. Para el OSCE, es claro que no corresponde la aplicación del plazo establecido en el nuevo T.U.O. de la LPAG, ya que conforme con lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del T.U.O. de la Ley de Contrataciones del Estado, su normativa prevalece sobre las normas del procedimiento administrativo general. Más aún si consideramos que, en principio, “la ley especial prevalece sobre la ley general”<sup>391</sup>.

Otro argumento utilizado por el OSCE es el reconocimiento en el artículo 259° del T.U.O. de la LPAG de plazos más amplios establecido por las entidades especiales. Sin embargo, no toman en consideración que para esto es necesario que dicho plazo sea establecido por ley<sup>392</sup>.

De igual forma señala que si bien no cuenta con un plazo de caducidad específico, si se tiene un plazo de tramitación del procedimiento sancionador en materia de contrataciones del Estado. Por consiguiente, alega que no estamos ante un supuesto de vacío normativo por el que resulte necesario aplicar supletoriamente lo dispuesto en la LPAG<sup>393</sup>.

A nuestra consideración este no es un razonamiento válido. Por un lado, aunque la ley especial del OSCE disponga que tanto ella como su reglamento tienen preferencia a lo dispuesto en la ley general, no podemos olvidar que el nuevo T.U.O. de la LPAG claramente

---

<sup>391</sup> Numeral 15 de la Fundamentación de la Resolución N° 2193-2019-TCE-S3, expedida por el Tribunal de Contrataciones del estado, de fecha 01 de agosto del 2019, en el exp. N° 1251/2018.TCE, página 14.

<sup>392</sup> Numeral 15 de la Fundamentación de la Resolución N° 2193-2019-TCE-S3, expedida por el Tribunal de Contrataciones del estado, de fecha 01 de agosto del 2019, en el exp. N° 1251/2018.TCE, página 14 y 15.

<sup>393</sup> Numeral 15 de la Fundamentación de la Resolución N° 2193-2019-TCE-S3, expedida por el Tribunal de Contrataciones del estado, de fecha 01 de agosto del 2019, en el exp. N° 1251/2018.TCE, página 16.

dispone que los procedimientos sancionadores especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas por ella. Como ya hemos mencionado, para establecer plazos más amplios de caducidad, es necesario que se establezcan por ley. Por tanto, para que el OSCE pueda argumentar válidamente la primacía de su normativa, debe cumplir con las garantías mínimas del debido procedimiento, respetando además el principio de legalidad. Sin embargo, como ya hemos visto, la norma no solo no establece un plazo de caducidad, sino que el instrumento normativo utilizado para indicar que los plazos de caducidad previstos en la LPAG no son aplicables a su procedimiento sancionador, no es el adecuado (Reglamento).

En cuanto al plazo de tramitación recogido en el reglamento, éste como bien indicamos, no acarrea efectos perentorios. En consecuencia, es factible argumentar la inaplicación de lo establecido en el artículo 264.3 del reglamento, pues en realidad la Ley de Contrataciones, que es el mecanismo adecuado, no establece un plazo de caducidad.





## Conclusiones

**Primera.** La caducidad, desde sus inicios, revisando sus antecedentes históricos, su construcción desde el derecho civil, y posteriormente desde el derecho administrativo, no ha tenido tanto protagonismo ni desarrollo como la prescripción. Esto nos hace pensar que es debido a la falta de una imagen clara de la caducidad que en el Derecho administrativo se han desarrollado tipos tan distintos que imposibilitan el contar con una definición única y general de la caducidad. Así, como bien menciona CABALLERO SANCHEZ, más que imposibilidad, se trata de una inutilidad de un concepto general de caducidad, que no reviste mayor beneficio práctico<sup>394</sup>. Por ello las tres manifestaciones estudiadas en el presente trabajo deben ser analizadas por separado, analizando sus propias notas características y el ámbito en el que actúan.

**Segunda.** Hablando específicamente de la caducidad-perención, es aquella que actúa limitando el plazo para el desarrollo del procedimiento administrativo, por tanto, al restringir sus efectos al plano procedimental, se deja a salvo la posibilidad de que la Administración ejercite su potestad sancionadora siempre y cuando esta no haya prescrito. En consecuencia, se debe tener muy en claro que la caducidad-perención y la prescripción sancionadora actúan sobre objetos diferentes, la primera actúa sobre el procedimiento y la segunda sobre la potestad administrativa. Por otra parte, otra consecuencia de la declaración de caducidad es que el procedimiento caducado se tiene como si nunca hubiera existido, por tanto, nunca hubo interrupción del plazo prescriptorio.

**Tercera.** Sobre la apreciación de oficio como característica de la caducidad-perención, la Administración debe declarar la caducidad después de vencido el plazo para expedir la resolución, sin embargo, el administrado también tiene la facultad de solicitar su declaración. A pesar de ello, en la realidad puede ocurrir que ni la Administración, ni el administrado hagan mención de la configuración de la caducidad y, por consiguiente, no se llegue a declarar. De esta manera, el procedimiento sigue su trámite hasta concluir con la expedición de la resolución final. Sobre esta cuestión, quedó planteada la duda si esto implica una aceptación tácita del administrado para continuar con el procedimiento. Al respecto, con base en lo que dice nuestra normativa, una vez configurada la caducidad, esta actúa automáticamente correspondiendo su archivo, por tanto, no depende del administrado continuar con el procedimiento, a pesar de ser el beneficiado con la caducidad. También, puede ser que el administrado no solicite la declaración de caducidad por desconocimiento,

---

<sup>394</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo...* op. cit., pp. 89 y 90.

mientras que la Administración, al encontrarse en una mejor posición y tener mayor dominio del procedimiento, tiene la responsabilidad de declararla.

**Cuarta.** Queda clara la distinción entre la caducidad-perención y la prescripción de la infracción, pues además de actuar sobre objetos distintos, la duración del plazo será más corto o más largo según se trate de una figura o de otra (plazos largos para la prescripción y plazos breves para la caducidad), por otra parte, el rasgo que algunos consideran es definitivo para determinar si nos encontramos ante un plazo de prescripción o de caducidad será la posibilidad de interrumpir el plazo. Así, cuando se admita la interrupción, estaremos ante un supuesto de prescripción, por su parte, al tratarse la caducidad de periodos cortos, carece de sentido que el plazo pueda verse interrumpido. Otra figura que se compara con la caducidad es la preclusión que, a pesar de actuar en el ámbito procedimental, se distingue de la caducidad al limitar únicamente una actuación concreta dentro del procedimiento pero que no impide continuar con la tramitación del mismo.

**Quinta.** Por su parte, cuando pasamos a comparar la caducidad con el abandono, vemos que ambas están destinadas a concluir el procedimiento (sin pronunciamiento sobre el fondo) por una inactividad o aparente descuido por parte de quien impulsó el inicio del procedimiento. Con la diferencia que, en el abandono, como actúa en procedimientos iniciados por el administrado, es necesario que este incumpla con algún requerimiento que impida continuar con su tramitación. Sin embargo, no vemos mayor diferencia entre una figura y otra, salvo en el tipo de procedimiento en el que actúan. Por ende, si bien la LPAG solo reconoce la caducidad para los procedimientos administrativos sancionadores, y por ende solo actúa dentro de un supuesto de procedimientos de oficio, esto no significa que no exista la posibilidad de concluir un procedimiento por la inactividad de la parte en los procedimientos iniciados a solicitud del administrado. En este caso, si bien no se denominada “caducidad” como tal, el abandono es el supuesto de caducidad-perención específica y reconocida para los procedimientos iniciados por el administrado.

**Sexta.** Respecto a la posible vulneración del principio del *non bis in idem* se concluyó que, en un sentido literal puede alegarse una vulneración de la vertiente procedimental, sin embargo, lo que se busca expresar con este principio es que no exista una dualidad de procedimientos en la misma vía administrativa, o que esta dualidad se extienda a dos vías distintas (vía administrativa y vía penal), y por consiguiente, se obtengan dos pronunciamientos diferentes; en consecuencia, los procedimientos iniciados posterior a la declaración de caducidad no vulneran realmente el principio de *non bis in idem*. Cuando se declara la caducidad, el procedimiento concluye sin pronunciamiento sobre el fondo, dejando

la cuestión sin juzgar, como si el procedimiento nunca hubiera existido. Por consiguiente, si el procedimiento no existió, nada impide que se inicie uno nuevo, mientras no haya vencido el plazo de prescripción. Debemos recordar que la caducidad afecta el procedimiento mas no el ejercicio de la potestad sancionadora. El impedir el trámite de un nuevo procedimiento implica atribuirle a la caducidad efectos que sobrepasan su naturaleza y que son propias de la prescripción sancionadora.

**Séptima.** En relación con las medidas correctivas, se cuestiona la razón para mantener su vigencia hasta por el plazo de tres meses después de la declaración de caducidad. En el caso de las medidas impuestas dentro del procedimiento, cuando la declaración de caducidad se ha dado después de dictarse la resolución final, no cabría mantener la validez de la misma, pues al declararse la caducidad se deja sin efecto el procedimiento y, por tanto, equivaldría a emitir una resolución sin seguir el trámite correspondiente, incurriendo en una causal de nulidad. Por otra parte, cuando la medida correctiva es dictada en un procedimiento distinto al sancionador, se cuestiona la razón para vincular la vigencia de la medida correctiva (finalidad resarcitoria), con el procedimiento sancionador (finalidad sancionadora), ya que ambos tramites persiguen fines distintos. Especialmente cuando se ha seguido un procedimiento específico para determinar que existe la necesidad de reparar una situación perjudicial ocasionada por el administrado.

**Octava.** El cuestionamiento antes realizado aplica también para las medidas preventivas. Como bien señala su nombre, estas medidas son impuestas con el fin de evitar un peligro o daño potencial contra el interés general, que no necesariamente es ocasionado por un incumplimiento o infracción. Así, en el sector ambiental, la Ley del Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental – SINEFA, señala que no se requiere iniciar un procedimiento sancionador para imponer una medida provisional. Por consiguiente, si no es necesaria la existencia previa de este procedimiento, por qué el T.U.O. de la LPAG condiciona la vigencia de esta medida al plazo de tres meses otorgado a la Administración para iniciar un nuevo procedimiento sancionador; considerando, además, que las medidas preventivas y las sanciones impuestas en estos procedimientos, siguen fines diferentes.

**Novena.** En el capítulo III del Título III del T.U.O. de la LPAG, se regulan las medidas con carácter provisional específicamente para los procedimientos sancionadores. Estas medidas buscan asegurar la eficacia de la resolución final con la intención de salvaguardar el interés general. De igual forma, el artículo 258° de la norma antes mencionada, reconoce la posibilidad de adoptar medidas cautelares en el procedimiento sancionador. Aunque ambas medidas son muy similares, dado que buscan asegurar la eficacia

de la resolución final, las medidas cautelares están dirigidas a salvaguardar la tutela efectiva de los derechos del ciudadano que solicita la medida. En ese sentido, ponemos en duda lo indicado en el numeral 5 del artículo 259° respecto a estas últimas medidas, ya que dependen del procedimiento sancionador y, por tanto, no deberían subsistir a la extinción (por caducidad) del procedimiento que les dio origen. Así, si la medida es solicitada por el administrado en vía de recurso, se entiende que es con la finalidad de evitar la ejecución de la sanción hasta resolver la apelación o reconsideración, pero de ser declarada la caducidad del procedimiento, este deja de existir y no habría resolución alguna que sancione o ponga en riesgo los intereses del administrado, generando que la medida cautelar pierda su razón de ser.

**Décima.** Respecto a la conservación de los efectos de algunos medios probatorios presentados dentro del procedimiento caducado, concluimos que es válido mantenerlos cuando los documentos no se originan en el procedimiento, por el contrario, estos deben ser incluidos en él, tal como ocurre con los informes u actas de inspección que tienen lugar en una etapa previa al inicio de los procedimientos sancionadores y que son utilizados como sustento para su apertura. Caso distinto es el de la imputación de cargos o informes de instrucción que surgen dentro del procedimiento y, por consiguiente, se ven alcanzados con la caducidad. Por otra parte, no todos los medios probatorios de un procedimiento caducado mantendrán sus efectos, solo lo harán aquellos que no puedan o no resulte necesario ser actuados nuevamente. Tal es el caso de las pruebas anticipadas o de los medios probatorios que, en el nuevo procedimiento, no versan sobre los hechos controvertidos.

**Décima primera.** La inclusión de la caducidad en la LPAG se ha visto reflejada en regulaciones como la de OSINERGMIN, que incluye esta figura en su último reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción, tomando como referencia lo dispuesto en la norma general. Sin embargo, otras normativas especiales como las de OEFA, SUNASS y OSIPTEL, no han presentado modificaciones para incluir esta institución, en su lugar se aplica de manera subsidiaria lo dispuesto en el T.U.O. de la LPAG, para resolver las alegaciones de caducidad presentadas por los administrados. Por otra parte, el OSCE establece claramente en el artículo 264.3 del Reglamento de su Ley de Contrataciones del Estado que no serán de aplicación los supuestos de caducidad previstos en la LPAG. A pesar de ello, consideramos que no es válido lo dispuesto en la normativa del OSCE, pues desconoce el plazo de caducidad de la LPAG, sin establecer uno diferente a través de la norma correspondiente (una ley). En consecuencia, al existir una deficiencia de la norma, corresponde la aplicación supletoria de la ley general.

## Lista de referencias

- AGUADO I CUDOLÀ, V., *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, Madrid, Marcial Pons, 1999, pp. 172.
- ALEJOS GUZMAN, O., “La Caducidad del Procedimiento Sancionador en el Perú”, *Derecho & Sociedad* [en línea], 2020, Vol. 1, N°54, pp.413-428 [Fecha de consulta: 12 de enero de 2021]. Disponible en: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22429/21657>>
- ARAUJO-JUÁREZ, J., “Los Títulos Habilitantes en Materia de Telecomunicaciones en Venezuela”, parte del acervo de la *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM* [en línea], pp. 171-194 [Fecha de consulta: 23 de junio del 2019]. Disponible en: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3043/8.pdf> >
- BACA ONETO, V. S., *La extinción de la responsabilidad del infractor en el Derecho Administrativo Sancionador*, pro-manuscrito, Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, Piura, pp. 6.
- BACA ONETO, V. S., “La naturaleza revocatoria y los límites de la extinción de los títulos habilitantes por incumplimiento de condiciones”, en: LAGUNA DE PAZ, J. C., SANZ RUBIALES, I., DE LOS MOZOS TOUYA, I., MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, J. L. (coordinadores), *Derecho administrativo e integración europea: estudios en homenaje al profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, España, Reus, Vol. 02, Tomo 02, 2017, pp. 881-898.
- BACA ONETO, V. S., “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*, 2011, Vol. N° 37, pp. 263-274.
- BECERRA GÓMEZ, A. M., *Prescripción y caducidad en el Derecho Administrativo Peruano. Su regulación en la Ley del Procedimiento Administrativo General*, pro-manuscrito, Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, Piura, pp. 31.
- BEJARANO SÁNCHEZ, M., *Obligaciones Civiles* [en línea], Oxford University Press, Mexico D. F., 2010, 6ta edición, pp.534 [Fecha de consulta: 19 de diciembre de 2020]. Disponible en: <<https://drive.google.com/file/d/1CiYZWijkpDi-b4sn2GlnSWUrbSUcwWTi/view>>.
- BOYER CARRERA, J., “La prescripción de las infracciones disciplinarias en la Ley del Servicio Civil: Los problemas de su cómputo y configuración”, *Derecho & Sociedad*

- [en línea], 2020, N°54 (II), pp. 49-63, [Fecha de consulta: 11 de agosto de 2020].  
 Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22433/21661>
- CABALLERO SÁNCHEZ, R., *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, McGraw Hill, Madrid, 1999, pp. 522.
- CARO CORIA, D., “El Principio de “ne bis in idem” en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en BUENO ARÚS, F., GUZMÁN DALBORA, J. L., SERRANO MAÍLO, A. (coord.), *Derecho penal y criminología como fundamento de la política criminal: estudios en homenaje al profesor Alfonso Serrano Gómez*, Madrid, Dykinson, 2006, p. 655-683.
- CORDERO VEGA, L., “El decaimiento del Procedimiento Administrativo Sancionador. Comentarios a las sentencias de la Corte Suprema del año 2010”, *Anuario de Derecho Público* [en línea], 2011, N°01, pp. 243-255, [Fecha de consulta: 14 de septiembre de 2020] Disponible en: [https://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/12\\_Cordero.pdf](https://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/12_Cordero.pdf)
- CUADRA MORENO, M. Y ESPINOZA SALVATIERRA, J., “Las medidas correctivas de restauración y compensación ambiental” [en línea], en: ATOCHA FERNÁNDEZ, P. (Coord.), *El Nuevo Enfoque de la Fiscalización Ambiental*, Lima, EDITORIAL RHODAS SAC, 2013, 1ra ed., pp. 227-248 [Fecha de consulta: 20 de marzo de 2020].  
 Disponible en: [https://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=6282](https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=6282)
- DE DIEGO DÍEZ, L. A., *Prescripción y caducidad en el derecho administrativo sancionador*, 2da ed. Barcelona, Bosch, 2009, pp. 292.
- DOMÉNECH PASCUAL, G., “¿Es compatible con el principio "ne bis in idem" reabrir un procedimiento sancionador caducado?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2007, N° 136, pp. 727-755.
- DOMÉNECH PASCUAL, G., “Principio non bis in idem y reapertura de procedimientos sancionadores caducados”, en LOZANO CUTANDA, B. (ed.), *Diccionario de Sanciones Administrativas*, 1era ed. Madrid, iustel, 2010, p. 779-788.
- ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, E., “Medidas cautelares en el procedimiento administrativo peruano: una mirada crítica a lo realizado y un adelanto sobre aquello que debiera hacerse al respecto”, *Revista de Derecho Administrativo del Círculo de Derecho Administrativo*, 2010, N° 09, p. 177-184.
- FARFÁN SOUSA R., “La Regulación de los Recursos Administrativos en el Ordenamiento Jurídico Administrativo Peruano”, *FORSETI Revista de Derecho* [en línea], 2015,

- Nº2, pp. 222-251 [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2018]. Disponible en: <[http://forseti.pe/media\\_forseti/revistas/COMERCIO\\_EXTERIOR\\_Y\\_PROPIEDAD\\_INTELECTUAL\\_hmKtynO.pdf](http://forseti.pe/media_forseti/revistas/COMERCIO_EXTERIOR_Y_PROPIEDAD_INTELECTUAL_hmKtynO.pdf)>
- GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, Í., *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: Teoría general y práctica del Derecho Penal Administrativo*. 2da ed. Navarra: Aranzadi, 2008, pp. 1019.
- GUERRERO LINARES, A., “La Caducidad como medio de extinción de las obligaciones” [en línea], en: COLEGIO DE PROFESORES DE DERECHO CIVIL DE LA FACULTAD DE DERECHO UNAM, *Estudios Jurídicos que en Homenaje a ANTONIO DE IBARROLA AZNAR presenta el Colegio de Profesores de Derecho Civil de la Universidad Nacional Autónoma de México*, Mexico D.F., Cardenas Editor y Distribuidor, 1996, pp. 121-140 [Fecha de consulta: 18 de diciembre de 2020] Disponible en: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3968/11.pdf>>.
- HERNÁNDEZ BERENGUEL, L., “La prescripción y la caducidad”, *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario* [en línea]. 1992, pp. 19-36 [Fecha de consulta: 06 de junio del 2018]. Disponible en: <[http://www.ipdt.org/editor/docs/02\\_Rev22\\_LHB.pdf](http://www.ipdt.org/editor/docs/02_Rev22_LHB.pdf)>
- LAPAZ, G., “Seguridad Jurídica: Plazos de Prescripción y Caducidad de las Infracciones y Sanciones Administrativas en Nuestro Derecho y Jurisprudencia”, *Revista de Derecho Público* [en línea], 2017, N°52, pp.77-88 [Fecha de consulta: 11 de junio de 2018] Disponible en: <<http://www.revistaderechopublico.com.uy/ojs/index.php/Rdp/issue/view/3/RDP52>>
- LEÓN LUNA, L. M., “Apuntes sobre el procedimiento administrativo en materia de competencia desleal a partir de la entrada en vigencia del decreto legislativo 1044”, *Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual* [en línea], 2009, Vol. 5, Núm. 8, pp. 59-74 [Fecha de consulta: 08 de mayo del 2019]. Disponible en: <<http://revistas.indecopi.gob.pe/index.php/rcpi/article/view/38/36>>.
- LÓPEZ RAMÓN, F., “La caducidad del procedimiento de oficio”, *Revista de Administración Pública*, 2014, Vol. N° 194, pp. 11-47.
- MARIÁTEGUI CANNY, L. R. y TORRES ZARIQUIEY C., “Régimen de caducidad de las Concesiones Mineras”, *Derecho & Sociedad* [en línea], 2010, N°35, pp. 42-48 [Fecha de consulta: 19 de junio del 2019]. Disponible en: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13258/13875>>

- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *Guía práctica sobre la actividad probatoria en los procedimientos administrativos*, 1ra ed., Lima, 2016, pp. 62.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*, 2da ed. Lima, 2017, pp. 83.
- MORÓN URBINA J. C., “Los Actos Administrativos en la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General”, *Derecho & Sociedad* [en línea], 2001, N°17, pp. 242-257 [fecha de consulta: 08 de septiembre de 2020] Disponible en: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/download/16889/17195/>>
- MORÓN URBINA J. C., “Los actos-medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración”, *Revista de Derecho Administrativo del Círculo de Derecho Administrativo*, 2010, N° 09, pp. 135-157.
- NIETO, A., “La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo”, *Revista de Administración Pública*, 1962, N°37, pp. 75-126.
- ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA), *Las medidas correctivas en el marco de la fiscalización ambiental del OEFA* [en línea], 1era ed., 2016, pp. 121 [Fecha de consulta: 24 de octubre de 2019]. Disponible en: <[https://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=19032](https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=19032)>
- PEÑA AMORÓS, M. DEL M., *Los procedimientos de verificación de datos y comprobación limitada*, Dykinson, Madrid, 2015, p. 158.
- PONCE RIVERA, C. A., “La actividad probatoria como parte del debido procedimiento en los procedimientos administrativos sancionadores”, *Lex* [en línea], 2017, Vol. 15, N°20, pp. 339-370 [Fecha de consulta: 21 de enero de 2021]. Disponible en: <<http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/viewFile/1448/1439#:~:text=PROBATORIOS%20Y%20MEDIOS%20DE%20PRUEBA&text=1%20De%20manera%20estricta%20y,va%20a%20probar%20lo%20alegado.>>
- RUBIO CORREA, M., *Prescripción y Caducidad: La Extinción de Acciones y Derechos en el Código Civil Peruano*, Biblioteca para leer el Código Civil, Vol. VII, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1989, pp. 206.
- RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *La caducidad en el derecho administrativo español*, Madrid, Montecorvo, 1993, p.299.
- SÁNCHEZ POVIS, L. y VALVERDE ENCARNACIÓN, G., “La caducidad del procedimiento administrativo sancionador en el TUO LPAG. Estudio introductorio para su caracterización en el ordenamiento peruano”, *Círculo de Derecho*

- Administrativo* [en línea], 2019, N°17, pp. 78-94 [Fecha de consulta: 13 de septiembre del 2020] Disponible en: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/download/22166/21482/>>
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Caducidad Del Procedimiento (Art. 44.2 LRJAP)”, *Revista de Administración Pública* [en línea], 2005, N°168, pp.7-56 [Fecha de consulta: 07 de agosto del 2020]. Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1386945.pdf>>
- VARSÍ ROSPIGLIOSI, E., “El tratamiento de la prescripción y la caducidad en el Derecho Civil: diferencias y semejanzas”, *Actualidad Civil* [en línea], 2019, N°66, pp. 173-182 [Fecha de consulta: 05 de mayo de 2020]. Disponible en: <[https://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12724/10054/Varsi\\_prescripcion\\_caducidad.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12724/10054/Varsi_prescripcion_caducidad.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>
- VIDAL RAMIREZ, F., “En torno a la prescripción extintiva”, *Revista Oficial del Poder Judicial*, 2009, Año 3, N° 5, pp. 229-236.
- VIDAL RAMÍREZ, F., *La prescripción y la caducidad en el Código Civil Peruano: Con un estudio de la relación jurídica*, Lima, Cultural Cuzco S.A. Editores, 1988, pp.234.
- VIDAL RAMIREZ, F., “Precisiones en torno a la prescripción extintiva y a la caducidad”, *Lex* [en línea], 2013, Vol. 11, N° 11, pp. 117-128 [Fecha de consulta: 23 de junio del 2018]. Disponible en: <<http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/6>>
- VILLAVICENCIO ESCUDERO, L. A., “Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública: apuntes para una propuesta de cambio en la Ley peruana del Procedimiento Administrativo General”, *Derecho & Sociedad* [en línea], 2018, N°50, pp. 99-114 [fecha de consulta: 03 de julio de 2020] Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6754599.pdf>>
- ZEGARRA VALDIVIA, D., “La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General”, *Círculo de Derecho Administrativo*, 2010, N° 09, p. 207-214.

### **Página web**

- PODER JUDICIAL DEL PERÚ, *Diccionario Jurídico* [en línea], [Fecha de consulta: 01 de octubre de 2018] Disponible en: <[http://historico.pj.gob.pe/servicios/diccionario/palabras\\_letra.asp?letra=C](http://historico.pj.gob.pe/servicios/diccionario/palabras_letra.asp?letra=C)>

**Jurisprudencia****Sentencia de la Corte Constitucional Colombiana:**

Sentencia C-086 de 2016, recaída en el Expediente D-10902

**Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:**

Sentencia caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá

**Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía – España:**

Sentencia N° 358/2007, de 23 de febrero de 2007

**Sentencia del Tribunal Supremo Español:**

STS de 24 de febrero de 2004 (Recurso N°3754/2001)

**Sentencias del Tribunal Constitucional Peruano:**

Sentencia recaída en el expediente N° 0001-0003-2003-AI/TC

Sentencia recaída en el expediente N° 3509-2009-PHC/TC

Sentencia recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC

Sentencia recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC

Sentencia recaída en el expediente N° 1176-2003-AA/TC

Sentencia recaída en el expediente N° 02110-2009-PHC/TC

Sentencia recaída en el expediente N° 02527-2009-PHC/TC

Sentencia recaída en el expediente N° 6712-2005-HC/TC

**Resoluciones administrativas****Resolución de la Municipalidad Provincial de Huaral:**

Resolución de Gerencia Municipal N° 154-2019-MPH-GM

Resolución de Gerencia Municipal N° 138-2019-MPH-GM.

**Resoluciones de OSIPTEL:**

Resolución de Consejo Directivo N° 98-2019-CD/OSIPTEL de fecha 25 de julio de 2019, en el exp. N°041-2016-GG-GFS/PAS

Resolución de Consejo Directivo N° 111-2019-CD/OSIPTEL de fecha 22 de agosto de 2019, en el exp. N°013-2017-GG-GSF/PAS

Resolución de Consejo Directivo N° 115-2018-CD/OSIPTEL de fecha 3 de mayo de 2018, en el exp. N°018-2017-GG-GFS/PAS

Resolución de Consejo Directivo N° 21-2020-CD/OSIPTEL de fecha 6 de febrero de 2020, en el exp. N°02-2019-GG-GSF/PAS y exp. N°025-2019-GG-GSF/PAS

**Resoluciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental-OEFA:**

Resolución N° 0239-2019-OEF A/TFA-SMEPIM de fecha 17.05.2019, en el exp. N°3045-2017-OEFA/DFSAIIPAS

Resolución N° 018-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 02.02.2018, en el exp. N° 281-2017-OEF A/DFSAI/PAS

Resolución N° 034-2019-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 28.01.2019, en el exp. N° 2305-2017-OEFA/DFSAI/PAS

Resolución N° 167-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 14.06.2018, en el exp. N° 001-2018-TFA-SMEPIM/QUEJA

**Resoluciones de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos-OEFA:**

Resolución Directoral N° 3183-2018-OEFA/DFAI de fecha 01.12.2018, en el exp. N° 0250-2017-OEFA/DFSAI/PAS

Resolución N° 00122-2019-OEFA/DFAI de fecha 08.02.2019, en el exp. N° 2471-2017-OEFA/DFSAI/PAS.

**Resolución de SUNASS:**

Resolución de Consejo Directivo N°021-2019-SUNASS-CD de fecha 19 de junio del 2019, en el exp. N°033-2018-PAS

**Resolución del Tribunal de Contrataciones del Estado:**

Resolución N° 2193-2019-TCE-S3 de fecha 01 de agosto del 2019, en el exp. N° 1251/2018.TCE