

UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE DERECHO



La caducidad del procedimiento administrativo sancionador frente al principio de unidad del procedimiento administrativo común

TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE ABOGADO

AUTOR

Wiston Elias Perez Perez

ASESOR

Percy Orlando Mogollon Pacherre

<https://orcid.org/0000-0002-1360-2647>

Chiclayo, 2023

**La caducidad del procedimiento administrativo sancionador
frente al principio de unidad del procedimiento administrativo
común**

PRESENTADA POR
Wiston Elias Perez Perez

A la Facultad de Derecho de la
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo
para optar el título de

ABOGADO

APROBADA POR:

Katherinee del Pilar Alvarado Tapia
PRESIDENTE

Ana Maria Margarita Llanos Baltodano
SECRETARIO

Percy Orlando Mogollon Pacherre
VOCAL

Dedicatoria

Esta tesis se la dedico a mi padre, Félix Pérez Zavaleta, su anhelo de verme realizado como profesional en derecho, fue motivo de su esfuerzo y dedicación laboral para apoyarme en la prosecución de esta histórica e interesante carrera profesional.

Lamento profundamente no haber logrado el título profesional con él aún con vida, sin embargo, le ofrezco este trabajo de investigación, como un homenaje y gratitud póstuma a todo el amor y esfuerzo que siempre me dedicó.

Un abrazo hasta el cielo y recibe este trabajo, solo como una de las tantas formas de amor y buen recuerdo que siempre guardaré por ti.

Agradecimientos

Agradezco a Dios por la vida y la oportunidad de iniciar y concluir este trabajo, a San Josemaría, por ser siempre un gran intercesor, que junto a Dios me han permitido realizar esta investigación para cumplir mi sueño y el de mis padres.

A mi madre, por ser siempre un apoyo incondicional, por haber estado a mi lado en todo momento, bueno y complicado, a mis hijos y esposa por ser mi inspiración.

Mi suegra, por todo el apoyo a mi familia nuclear, sobre todo en esta etapa de culminación de la tesis y una mención especial a mi suegro por tener confianza en mí y motivarme a lograr este primer e importante objetivo mediante su pleno respaldo, siendo un importante soporte moral en esta etapa.

Finalmente, a la Dra. Katherine Alvarado Tapia, por su valioso aprestamiento y orientación en este camino, su apoyo ha resultado fundamental, así, como a mi asesor Dr. Percy Orlando Mogollon Pacherre, por su profesionalismo en la orientación y revisión de cada etapa desde el proyecto hasta la tesis.

La caducidad del procedimiento administrativo sancionador frente al principio de unidad del procedimiento administrativo común

INFORME DE ORIGINALIDAD



FUENTES PRIMARIAS

| | | |
|----------|--|------------|
| 1 | hdl.handle.net Fuente de Internet | 3 % |
| 2 | Submitted to Universidad Señor de Sipan Trabajo del estudiante | 1 % |
| 3 | revistas.pucp.edu.pe Fuente de Internet | 1 % |
| 4 | vsip.info Fuente de Internet | 1 % |
| 5 | qdoc.tips Fuente de Internet | 1 % |
| 6 | iuslatin.pe Fuente de Internet | 1 % |
| 7 | dialnet.unirioja.es Fuente de Internet | 1 % |
| 8 | doku.pub Fuente de Internet | 1 % |

Índice

| | |
|---|-----------|
| Resumen | 06 |
| Abstract..... | 07 |
| I. Introducción | 08 |
| II. Revisión de literatura..... | 12 |
| III. Materiales y métodos | 37 |
| IV. Resultados y discusión | 38 |
| V. Conclusiones..... | 48 |
| VI. Recomendaciones..... | 49 |
| VII. Referencias | 50 |

Resumen

En los últimos años la introducción en el procedimiento administrativo sancionador de una nueva figura respecto a los efectos del tiempo en el derecho, denominada caducidad, nos invita a investigar sobre sus diversas implicancias, como la referida al tiempo establecido para la aplicación de la caducidad en el TUO de la LPAG y la disposición de esta misma norma para que en regulaciones especiales se puedan aplicar plazos preexistentes de duración máxima del procedimiento, como plazos de caducidad, cuando sean superiores a los plazos establecidos en la norma común. Teniendo en consideración el principio de unidad del procedimiento administrativo común, resulta importante establecer si los plazos superiores en normas especiales aplicables como caducidad vulnera el principio de unidad y si confunde la naturaleza y efectos de ambas instituciones jurídicas (plazo máximo de duración del procedimiento y caducidad), los cuales son objetivos de esta investigación. El análisis detallado debe permitir una propuesta de modificación normativa en salvaguarda de los derechos y garantías de los administrados, así, como del apropiado ejercicio de la potestad administrativa para la eficacia y eficiencia de la administración pública.

Palabras claves: Caducidad, procedimiento administrativo sancionador, potestad, principio de unidad.

Abstract

In recent years, the introduction in the sanctioning administrative procedure of a new figure regarding the effects of time in law, called expiration, invites us to investigate its various implications, such as the one referring to the time established for the application of expiration in the TUO of the LPAG and the provision of this same norm so that in special regulations pre-existing terms of maximum duration of the procedure can be applied, such as expiration periods, when they are longer than the terms established in the common norm. Taking into account the unity principle of the common administrative procedure, it is important to establish whether the longer terms in special rules applicable as expiration violate the principle of unity and if it confuses the nature and effects of both legal institutions (maximum term of duration of the procedure and expiration), which are objectives of this research. The detailed analysis should allow a proposal for regulatory modification to safeguard the rights and guarantees of those administered, as well as the appropriate exercise of administrative power for the effectiveness and efficiency of public administration.

Keywords: Expiration, sanctioning administrative procedure, power, principle of unity.

I. **Introducción**

En el mes de diciembre del año 2016 mediante decreto legislativo N° 1272, se introdujeron diversas reformas y se incluyeron algunas instituciones novedosas en el procedimiento administrativo, en específico en la ley del procedimiento administrativo general, constituyéndose por primera vez en nuestro país la figura de caducidad en el procedimiento administrativo sancionador, así, como el principio de unidad del procedimiento administrativo común, por consiguiente se establecieron principios y garantías comunes a todo procedimiento administrativo, incluidos los procedimientos especiales.

Luego en la segunda sistematización normativa de las normas del procedimiento administrativo en el año 2019, donde se recogen esencialmente las modificaciones introducidas por el decreto legislativo N° 1454, coinciden en el reconocimiento del procedimiento administrativo además de general, en lo que respecta a principios y garantías procedimentales como procedimiento común, aunado a la primigenia introducción de la figura de la caducidad del procedimiento administrativo sancionador.

Justamente en lo que respecta al procedimiento administrativo sancionador, en particular a la figura de la caducidad del procedimiento, llama la atención, para fines de esta investigación el segundo párrafo del considerando 1 del artículo 259° del TUO de la Ley N° 27444 aprobado por D.S. N° 004-2019-JUS, el que expresamente cita: “cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este”.

La expresión normativa destacada en el párrafo que precede preside al primer párrafo del artículo en cuestión que señala como plazo de caducidad 09 meses desde la notificación de imputación de cargos o tres meses más, siempre que se emita una resolución justificada sustentando la ampliación del plazo antes de su vencimiento.

La oportunidad de plazos mayores en normas con jerarquía de ley, para duración de procedimientos administrativos de determinadas entidades, a los cuales se le asigne los efectos de la caducidad y se provea una mayor amplitud de duración del procedimiento en desmedro del ciudadano, y en contradicción con el principio de unidad del procedimiento que a la letra del artículo II del título preliminar del TUO de la Ley N° 27444 aprobado por

Decreto supremo N° 004-2019-JUS, establece “que los principios y garantías del procedimiento administrativo son normas comunes para todos los procedimientos en ejercicio de la actuación administrativa del estado, incluso para procedimientos especiales, y más aun impidiendo esta disposición de forma expresa que por leyes especiales se creen condiciones menos favorables para los administrados que las establecidas en la norma común, Ley N° 27444”, resulta ser posiblemente una contradicción en la regulación legislativa.

Por consiguiente, resulta relevante para el derecho administrativo, discernir la posible contradicción legislativa de la figura de la caducidad, frente al principio de unidad del procedimiento administrativo, y más aún la confusión doctrinaria y legislativa entre la figura del plazo total de duración del procedimiento y la caducidad, que no tienen el mismo sentido, y que además poseen naturaleza y efectos diferentes. En efecto la figura del plazo total de duración del procedimiento se encuentra regulada en el artículo 151° del TUO de la Ley N° 27444 – Ley del procedimiento administrativo general, aprobada por D.S. N° 004- 2019- JUS, donde claramente se establece que el vencimiento del plazo no impide a la autoridad competente a resolver, en tanto no posea por ley un efecto perentorio.

Siendo así, en esta investigación se busca discernir la contradicción en la regulación legislativa, que además trae a confusión las figuras del plazo máximo de duración de un procedimiento y la caducidad, en la medida que estas figuras procedimentales y principios de la potestad sancionadora, son fundamentales para que el despliegue de dicha potestad de la administración pública en el Perú se concretice en el pleno respeto de las garantías mínimas que le asisten a un ciudadano (administrado en términos de la Ley N° 27444), tutelando una correcta limitación del poder público en un debido procedimiento administrativo y desterrando supuestos de indefensión ciudadana.

Ahora bien, el derecho administrativo es el ordenamiento jurídico de la administración pública, y en términos del jurista Antonio Abruña Puyol en su libro “delimitación jurídica de la administración pública en el ordenamiento jurídico peruano”, conceptualiza a la administración pública, como “una organización del poder público que actúa con potestad administrativa” y en el contexto de ser un poder público se le aplican elementos, como el del fin público y su servicio objetivo a los intereses generales.

En efecto, para la satisfacción de los intereses generales la administración pública genera relaciones jurídicas con los ciudadanos y ejerce diversos tipos de potestades por imperio de la ley, entre las que se encuentra la potestad sancionadora.

Precisamente en el ejercicio de la potestad sancionadora, el fin en sí mismo no es la sanción, la cual en realidad es un medio, para crear un entorno de correcto funcionamiento de la administración pública generando mayor eficacia, sin embargo, el ejercicio de esta potestad por la administración pública (potestad sancionadora) conlleva el despliegue del derecho punitivo, en su modalidad de derecho administrativo sancionador, siendo una potestad represiva y sobre todo restrictiva, en este último aspecto. Al ser restrictiva recae directamente sobre los derechos de los ciudadanos y/o administrados, afectando incluso el patrimonio(multas), el ejercicio de determinadas actividades (clausura de establecimientos comerciales).

Entonces la limitación de derechos de un ciudadano y/o administrado requiere especial cuidado en el ejercicio de la potestad sancionadora, respecto de las garantías mínimas, como el debido procedimiento, más aún si precisamente el derecho administrativo al nacer (al menos en el sistema europeo continental) con la revolución francesa, fue precisamente en respuesta al absolutismo, la concentración del poder y la tiranía o el abuso del poder, evidentemente los destinatarios de la tiranía o el abuso del poder eran los ciudadanos, por lo cual la regulación de las diversas actividades de la administración pública y el despliegue de sus potestades, en esta investigación en particular, la potestad sancionadora, ha de preocuparse y procurar no solo la limitación del poder, sino la salvaguarda de los derechos y garantías del ciudadano, sobre quien recae la regulación del derecho administrativo, pues la satisfacción del interés general necesariamente abarca al individuo.

Así, pues, la caducidad como figura procedimental del procedimiento administrativo recientemente introducida en nuestro ordenamiento a criterio de la doctrina de derecho comparado, en especial la española, de la cual se ha replicado ese instituto en nuestra legislación, establece Alfredo de Diego Diez en su obra sobre el tratamiento y efectos de la caducidad en el procedimiento sancionador, que uno de los valores esenciales de la caducidad es la protección del ciudadano frente a la actuación administrativa o dicho de otra forma que la caducidad está al servicio del ciudadano y no de la actuación expeditiva de la administración pública.

Cabe formular entonces la interrogante ¿Por qué la oportunidad de plazos mayores de caducidad en normas especiales vulneraría el principio de unidad del procedimiento administrativo común?

Teniendo en cuenta la pregunta planteada , se realizó la siguiente hipótesis: Si, la caducidad es una figura procedimental creada esencialmente para la protección de los derechos y garantías del ciudadano, limitando la duración temporal del procedimiento sancionador, límite que debe estar acorde a los principios y garantías comunes, entonces condiciones menos favorables en normas especiales, como plazos mayores al establecido en la norma común vulnerarían el principio de unidad del procedimiento administrativo común.

Por tanto, esta investigación se realiza para resolver si la aplicación de plazos mayores de caducidad en normas especiales vulnera el principio de unidad del procedimiento administrativo común.

Al mismo tiempo, se han planteado como objetivos específicos los siguientes: Identificar si la oportunidad de plazos mayores para la caducidad a partir de plazos máximos preexistentes de duración de procedimientos administrativos especiales, afecta la protección del ciudadano frente a la actuación administrativa y explicar si la regulación vigente de la caducidad que permite que los plazos máximos de duración del procedimiento administrativo se apliquen como plazos de caducidad en normas especiales, confunde la naturaleza y efectos de la caducidad y la figura del plazo máximo de duración del procedimiento, concluyendo con la fundamentación de una propuesta de modificación normativa del segundo párrafo del artículo 259° del TUO de la Ley N° 27444, para no vulnerar los derechos de los administrados.

Finalmente, esta investigación adquiere importancia actual por la reciente incorporación de la caducidad en el procedimiento administrativo sancionador en el Perú y la necesidad que la doctrina y la legislación se enfoquen desde sus respectivas competencias en perfeccionar la regulación de la caducidad en beneficio de los derechos y garantías del ciudadano y de la eficacia de la administración pública.

II. Revisión de literatura:

2.1. Antecedentes.

En lo que corresponde a la presente investigación, se tienen en consideración los trabajos precedentes respecto a tesis de licenciatura y posgrado que guardan relación con el eje temático, con la finalidad de coadyuvar en los resultados y objetivos planteados.

Como primer antecedente de esta investigación tenemos la tesis presentada por Marite Vargas Guaylupo (2021), titulada “La caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores”, la misma que fue sustentada en la Universidad de Piura (UDEP), para optar el título de abogada.

En el desarrollo de la investigación citada en el párrafo que precede se analiza la caducidad desde una perspectiva diversa, empezando por sus orígenes en el derecho civil, así como su evolución e inserción en el derecho administrativo, así mismo se estudia sobre los tres principales tipos de caducidad, haciendo énfasis en particular en la caducidad del procedimiento administrativo sancionador, conocida como caducidad perención por suefecto extintivo del procedimiento.

La investigación referenciada como antecedente, trata de abarcar todos los aspectos relevantes de la caducidad a partir de su incorporación en nuestra ley del procedimiento administrativo general, analizando no solo los aspectos mencionados en el anterior párrafo sino también, sobre las semejanzas y diferencias entre la caducidad perención y la prescripción del procedimiento administrativo sancionador, la caducidad en el procedimiento administrativo sancionador de oficio y el abandono del procedimiento en un procedimiento administrativo que se inicia por interés de un particular, como es el caso de los procedimientos administrativos trilaterales en Indecopi, por protección al consumidor por citar un ejemplo, la utilización de los medios probatorios de un procedimiento caducado en un nuevo procedimiento administrativo sancionador, las medidas cautelares, el aparente conflicto entre el reinicio de un procedimiento caducado y el principio del Non bis in ídem, así, como la incidencia de la regulación de la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores especiales (OEFA; OSINERGMIN, OSIPTEL, OSCE), teniendo en consideración que antes de la caducidad estos procedimientos administrativos

sancionadores solo ostentaban por imperio de la ley, plazos máximos de duración del procedimiento, sin efecto extintivo.

La autora de la investigación en referencia hace mención que la figura de la caducidad en el contexto histórico no ha tenido el protagonismo de la figura de la prescripción, circunstancia que en conclusión de su tesis atribuye a la pluralidad de conceptos o acepciones que se le atribuye a la caducidad y que genera la imposibilidad ante los tres tipos de caducidad de establecer un concepto unívoco.

Respecto de la caducidad y de la prescripción, señala que son dos institutos jurídicos que tienen un efectos extintivo, siendo la prescripción una figura con mayor trascendencia histórica, y en conclusión, ambas no son incompatibles pues actúan sobre objetos diferentes, mientras la caducidad actúa sobre la extinción del procedimiento administrativo sancionador, la prescripción extingue el ejercicio de la potestad sancionadora, lo cual explica la posibilidad de reiniciar un procedimiento caduco si aún no se ha prescrito.

Sobre el planteamiento de la investigación en referencia, en cuanto a asumir que en el supuesto que un administrado pese al cumplimiento del plazo de caducidad y la ausencia de declaración de oficio de la administración pública, no requiera de parte que se declare la misma, podría interpretarse como una aceptación tácita del administrado respecto a la continuación del procedimiento, siendo válida una posible resolución sancionadora, la autora indica que eso no es posible atendiendo a que nuestra regulación le ha concedido a la caducidad un aplicación automática, es decir opera una vez cumplido el plazo con o sin pronunciamiento de la autoridad competente respecto a su configuración, quedando su aplicación fuera de la voluntad del administrado.

Sobre la caducidad y el abandono del procedimiento señala que en realidad ambas figuras son caducidad, pues tienen los mismos efectos, con la única diferencia que la caducidad perención en sentido estricto opera en los procedimientos de oficio y el abandono del procedimiento en los procedimientos con interés de un tercero particular, en ambas figuras hay un efecto extintivo del procedimiento.

Finalmente, el aspecto de la investigación de la autora que abarca en parte y no con el mismo objeto de investigación o enfoque, la problemática planteada en mi investigación es la referida a la incidencia de la regulación de la caducidad perención en la ley del

procedimiento administrativo general y su implicancia en algunos procedimientos administrativos especiales.

En detalle sobre este último aspecto la autora de la investigación que está siendo citada y descrita en este texto, ha formulado una revisión de varios procedimientos administrativos sancionadores especiales, expresamente los siguientes: OSINERGMIN, OEFA, SUNASS, OSIPTEL Y OSCE, enfocándose en la regulación específica que han adoptado respecto de sus procedimientos administrativos sancionadores en mérito a las reformas introducidas en la ley del procedimiento administrativo general, especialmente respecto de la figura de la caducidad. Es así que durante el desarrollo de su investigación en este punto, abarca sutilmente que las entidades antes mencionadas en sus procedimientos administrativos sancionadores especiales contaban con plazos máximos de duración del procedimiento conforme al artículo 151.3 de la ley del procedimiento administrativo general, en algunos casos eran plazos de 180 días hábiles y en otros hasta de 270 días hábiles, sin embargo estos plazos no tenían efecto extintivo del procedimiento, al contrario, la autoridad administrativa mantenía la obligación de resolver, pues no se imponía nulidad a lo resuelto vencido el plazo.

En este punto la autora de la investigación en referencia concluye que respecto a OSINERGMIN ha incluido en su procedimiento sancionador especial, por vía reglamentaria, la caducidad tal cual ha sido regulada en la ley del procedimiento administrativo general, así mismo concluye que OEFA, SUNASS Y OSIPTEL no habían incluido nada al respecto, siendo su proceder el de aplicar supletoriamente lo dispuesto sobre caducidad en la ley del procedimiento administrativo general, rescatando que sí hace una observación sobre la posición del OSCE sobre la caducidad, indicando que el OSCE excluye en el reglamento de la ley de contrataciones con el estado de forma expresa la aplicación de los supuestos de caducidad, lo cual ha criterio de la autora es una deficiencia de la norma reglamentaria del OSCE y no enerva la aplicación supletoria de la Ley del procedimiento administrativo general respecto a la caducidad, al no haber un plazo diferente en una norma legal especial.

Cabe precisar que la investigación que realizo se centra en dos aspectos fundamentales, el primero en relación al principio de unidad del procedimiento, en cuanto principios y garantías comunes establecidos en la ley del procedimiento administrativo general, con la

salvedad que no pueden establecerse condiciones menos favorables incluso en normas especiales, en referencia al segundo párrafo del artículo 259° de la ley del procedimiento administrativo general que permite que las entidades que cuenten con plazo mayores de duración del procedimiento por ley, apliquen este plazo para la caducidad, sobre este punto la investigación citada en referencia no cuenta con una situación problemática, y el segundo punto es sobre la confusión conceptual que a partir del segundo párrafo del artículo 259° de la ley del procedimiento administrativo general se genera entre la figura de la caducidad perención y el plazo máximo de duración del procedimiento, sobre este aspecto la investigación citada en referencia trata el tema de manera general al explicar la incidencia de la regulación de la caducidad en los procedimientos administrativos especiales, sin embargo, no forma parte de sus conclusiones y su enfoque no engarza estas figuras con el segundo párrafo del artículo 259° como se pretende en esta investigación.

Del mismo modo se presenta como antecedente de esta investigación la tesis presentada por Ronny Jeanpierre del Valle Merino, titulada “La caducidad administrativa del procedimiento sancionador frente al principio de interdicción de la arbitrariedad” (2020), para optar el título de abogado por la Universidad Católica “Santo Toribio de Mogrovejo”.

En el desarrollo de la investigación citada se advierte claramente que el autor ha delimitado de forma normativa su investigación, en específico al cuarto párrafo del artículo 259° del TUO de la Ley N° 27444 aprobado por D.S. N° 004-2019-JUS, párrafo en el cual el legislador ha contemplado la oportunidad que la autoridad administrativa competente evalúe la apertura de un nuevo procedimiento administrativo una vez caducado el anterior y siempre que no hubiera prescrito la potestad de sanción.

En ese contexto la investigación se centra en identificar si la oportunidad de iniciar nuevos procedimientos administrativos sancionadores, pese a haber caducado el procedimiento anterior, constituye una afectación del principio de interdicción de la arbitrariedad, así, como del principio del non bis in ídem y las implicancias de la facultad discrecional otorgada por el legislador a la administración pública sobre la evaluación de iniciar un nuevo procedimiento administrativo, sin establecer un límite de oportunidades de reinicio.

En el desarrollo de su contenido, ha establecido el concepto de la caducidad, del principio de interdicción de la arbitrariedad, equiparándolo a una prohibición de antijuridicidad, del *ne bis in ídem* y de la discrecionalidad administrativa.

Sobre la caducidad ha detallado que se puede definir como la causa que va a originar la terminación anormal y anticipada de un proceso, debido a una fase de inactividad de los sujetos que ocasiona que el plazo establecido para su culminación se venza.

Respecto al principio de interdicción de la arbitrariedad lo define como la prohibición de todo poder ejercitado de manera arbitraria, siendo una limitación para todo poder ejercido por la administración pública.

En sus conclusiones, atendiendo a la situación problemática, establece que en definitiva la actual regulación del párrafo cuarto del artículo 259° del TUO de la Ley N° 27444 aprobado por D.S. N° 004-2019-JUS, tal cual está regulado establece una facultad discrecional a favor de la autoridad competente para determinar el inicio de un nuevo procedimiento administrativo sancionador, luego de caducado uno anterior, discrecionalidad que a criterio del autor afecta el principio del *ne bis in ídem* y en consecuencia puede constituir actos arbitrarios, en la medida que la norma no ha precisado cuantitativamente las oportunidades de apertura de nuevos procedimientos sancionadores ante la caducidad, lo que además afecta el principio de seguridad jurídica.

En lo que corresponde al *non bis in ídem*, señala que desde su perspectiva y como resultado de su investigación, hay una afectación en la vertiente formal del mismo, o en su variante procesal, atendiendo a que no debe ser interpretado como la prohibición de apertura de dos procedimientos cuando ya hubo cosa decidida, pues la norma simplemente establece la prohibición de no ser procesado dos veces por los mismos hechos, sujeto y fundamento, sin poner como condición expresa el que ya hubiera existido un pronunciamiento sobre el fondo (cosa decidida).

Como se puede apreciar la segunda y última investigación referenciada, sobre la caducidad del procedimiento administrativo sancionador, deja claro, que la situación problemática, con la investigación que realizó difiere esencialmente, pues en ambas el tema general es la caducidad, pero en la presente investigación la situación problemática gira en torno al posible conflicto entre el segundo párrafo del artículo 259° del TUO de la Ley N° 27444, aprobado por D.S. N° 004-2019-JUS y el artículo II del título preliminar del mismo

cuerpo normativo, entre el principio de unidad del procedimiento administrativo común y la oportunidad de equiparar los plazos máximos de duración de procedimientos administrativos especiales a plazos de caducidad, cuando estos plazos de duración sean superiores al establecido en la norma común, en cambio la situación problemática de la investigación referenciada es respecto al cuarto párrafo del artículo 259° del TUO de la ley N° 27444, en específico sobre la transgresión del principio de interdicción de la arbitrariedad y ne bis in ídem ante la apertura de nuevos procedimientos administrativos sancionadores, luego de materializada la caducidad y en tanto no hubiere prescrito lapotestad de sanción.

Como tercer antecedente está la tesis presentada por Chiclla Velásquez, Deyra Medalit, titulada “El principio de Non bis in ídem y la caducidad del procedimiento administrativo sancionador, Lima, 2018”, para optar el título de abogada por la Universidad César Vallejo.

La investigación mencionada, desarrolla la caducidad del procedimiento administrativo sancionador, específicamente respecto del principio de Non bis in ídem, como sabemos, este principio del procedimiento sancionador tiene dos variantes, una variante sustantiva, respecto de no ser sancionado dos veces cuando se cumple la triple identidad (sujeto, hecho y fundamento) y una variante procedimental que implica no ser procesado dos veces cuando se cumple la triple identidad.

La investigación en referencia se enfoca en la variante procedimental del Non bis in ídem, detallando en sus conclusiones que la caducidad del procedimiento administrativo sancionador transgrede el principio de Non bis in ídem, al permitir que se reinicie un procedimiento administrativo caducado, cuando se cumple la triple identidad y genera inseguridad jurídica en los administrados. Así mismo establece que la caducidad no favorece al administrado, al contrario, transgrede una serie de derechos y principios, como el principio de celeridad, plazo razonable y seguridad jurídica. Finalmente señala como propuesta la derogación plena del artículo 259° del TUO de la LPAG.

Como se puede verificar la investigación mencionada no coincide en esencia, con la cual realizo en este trabajo, al igual que en las anteriores, hay coincidencia respecto a lacaducidad, pero el enfoque es diferente, pues en este caso es la caducidad frente al principio de Non bis in ídem, y en mi investigación es en concreto el segundo párrafo del artículo

259° del TUO de la LPAG, sobre los plazos máximos de duración del procedimiento como plazos de caducidad, frente al principio de unidad del procedimiento administrativo común.

Como cuarto antecedente está el trabajo académico presentado por Alberth Steve Monzón González, titulado “Los efectos de aperturar procedimientos sancionadores caducados” para optar el título de segunda especialidad en derecho administrativo por la “Pontificia Universidad Católica del Perú” (PUCP).

La investigación antes mencionada enfoca la caducidad en referencia a la oportunidad de reiniciar procedimientos administrativos sancionadores ya caducados, en el desarrollo de la investigación se advierte que al igual que en la tesis de la UCV citada, el trabajo se enfoca en el conflicto entre la caducidad y el principio de Non bis in ídem y la arbitrariedad de la administración pública.

Esta investigación también se centra en la variante procedimental del Non bis in ídem, y concluye señalando que de acuerdo a la interpretación actual (en referencia al año 2018 en que se aprobó este trabajo) la posición del Tribunal Constitucional peruano respecto a la figura del Non bis in ídem, es estricta en acentuar que para la configuración del Non bis in ídem debe existir un pronunciamiento con calidad de cosa juzgada, o cosa decidida en la vía administrativa, es decir un pronunciamiento sobre el fondo.

La investigación detalla que, en el diseño actual de la caducidad al ser una figura estrictamente legal y procedimental, no se da el contexto de resolución sobre el fondo, razón por la cual, en el esquema constitucional peruano actual, no habría colisión entre el Non bis in ídem y la caducidad, respecto a la oportunidad de reiniciar procedimientos ya caducados.

Sin embargo, el autor, precisa que discrepa de la posición del Tribunal Constitucional peruano, debido a que en la variante procedimental del Non bis in ídem, lo que interesa no es si existe un pronunciamiento con calidad de cosa juzgada o decidida, sino, la imposibilidad de procesar dos veces a un mismo sujeto, por los mismos hechos y fundamento, por lo cual, a su entender hay una actuación arbitraria de la administración pública al reiniciar el procedimiento ya caducado afectando además el Non bis in ídem.

Conviene precisar, aunque es evidente, que esta investigación difiere en el objeto específico, de la investigación que realizó, con coincidencia en la caducidad, pero con un enfoque diferente, tratándose de la caducidad ante el Non bis in ídem y en este trabajo se

trata de la caducidad frente al principio de unidad del procedimiento administrativo común, es decir aquí no se investiga la posibilidad de iniciar nuevos procedimientos ya caducados con triple identidad, sino del aparente conflicto entre los plazos máximos de duración de procedimientos equiparados a plazos de caducidad frente al principio de unidad del procedimiento administrativo común.

Como quinto antecedente está el trabajo de investigación aprobado el 10 de marzo del 2020, realizado por Óscar Alejos Guzmán de la “Universidad Nacional Mayor de San Marcos”, publicado en la revista “Derecho & Sociedad” N° 54, 413 – 428, el cual aborda la caducidad desde una perspectiva múltiple.

En la investigación referenciada se aborda la caducidad en los distintos aspectos que de su regulación y estudio se suscitan, su naturaleza jurídica, la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento caducado, la utilización de los medios probatorios del procedimiento caducado, la prolongación de las medidas cautelares o provisionales dispuestas en el procedimiento caducado hasta tres meses después de su caducidad, la posibilidad de excluir de la caducidad a los procedimientos administrativos sancionadores especiales, haciendo un tratamiento específico del reglamento del OSCE sobre su procedimiento sancionador, e incluso el plazo de caducidad establecido en el TUO de la LPAG.

Es importante rescatar de esta investigación que busca analizar cómo las administraciones públicas vienen interpretando la caducidad, y parte de un análisis o interpretación finalista de la norma, haciendo hincapié en el doble fundamento de la caducidad, por un lado la caducidad está en respaldo del principio de seguridad jurídica a favor del administrado, quien tiene derecho a conocer y enfrentar un procedimiento administrativo sancionador dentro de un periodo de tiempo determinado por la ley, contexto en el cual la caducidad actúa como una garantía para el ciudadano, y por otro lado la caducidad actúa como una carga para la administración pública compeliéndola a actuar de manera eficaz, para lograr un resultado eficiente en el periodo de tiempo que tiene para desarrollar el procedimiento.

Asimismo, la investigación citada destaca que no es posible por norma especial excluir a ninguna administración pública de la aplicación de la caducidad perentoria, haciendo especial referencia al procedimiento sancionador del OSCE, el cual por vía reglamentaria y sin ningún sustento se excluye de la caducidad.

Un punto importante a destacar, aunque no lo considera en sus conclusiones, pero si en el cuerpo o contenido de la investigación, es que en el acápite 5 al desarrollar la regulación de la caducidad en la ley del procedimiento administrativo general, el autor señala que el plazo de 09 meses y 03 adicionales, siempre que se fundamente, es un plazo por defecto, es decir siempre que no exista un plazo diferente en una norma especial y de jerarquía normativa de ley, destaco este aspecto porque conlleva una aproximación al objeto de la investigación que realizo, claro el autor en mención, no ha profundizado sobre ese aspecto, no detalla por ejemplo si el plazo diferente o por defecto que se pueda regular en norma especial es un plazo mayor o menor que el consignado en el TUO de la LPAG, tampoco precisa si ese plazo puede ser fijado con posterioridad a la aprobación de la figura de la caducidad o es el plazo que en normas especiales ya existía antes de la caducidad y que la norma permite hacer uso como plazo de caducidad, solo cuando ese plazo es mayor al fijado en el TUO de la LPAG, mucho menos se analiza el posible conflicto con el principio de unidad del procedimiento administrativo común, como si se hará en esta investigación.

2.2. Bases Teóricas

A continuación, desarrollaremos los referentes teóricos que servirán de contenido en esta investigación, como fuente de información, con el objetivo de establecer si la oportunidad de plazos mayores de caducidad en normas especiales vulnera el principio de unidad del procedimiento administrativo común, identificar si afecta la protección del ciudadano frente a la actuación administrativa y si la regulación vigente que permite aplicar plazos totales de duración del procedimiento como plazos de caducidad confunde la naturaleza y efectos de ambas figuras jurídicas.

2.2.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Antes de estructurar la definición de administración pública, en especial la que atañe entre las múltiples que existen dependiendo de las diversas teorías dogmáticas e incluso de la teoría que esencialmente acoge nuestro ordenamiento jurídico, para luego abordar la posición que se asume en esta investigación, se hace necesario conocer el origen histórico, aunque de manera sucinta de la administración pública.

La intención de abordar previamente el origen histórico es permitirle al lector de la investigación, una visión de los antecedentes que dieron origen a la administración pública, tal como la entendemos en la actualidad y se permita verificar la conciencia histórica de algunos aspectos de la regulación jurídica administrativa, en especial ligados al objeto de la presente investigación.

No cabe duda, y por ende es prácticamente unánime la descripción por diversos autores de derecho administrativo respecto al origen de la administración pública tal como la entendemos actualmente y en consecuencia del derecho administrativo, en la revolución francesa forjada en el año 1789, así lo advierte Eduardo García de Enterría, Alfonso Santa María Pastor, José María Boquera Oliver, entre otros.

En el libro “las transformaciones de la justicia administrativa” de Eduardo García de Enterría, se expresa con toda claridad, como su título lo indica la evolución histórica de la justicia administrativa, desde luego, como ya se ha indicado se pone en relieve el origen primigenio en la revolución francesa que tuvo lugar en 1789 y que surgió en respuesta a la monarquía absolutista que oprimía a la sociedad de aquel entonces.

Se entiende así, que el poder público antes de la revolución francesa se concentraba en el monarca, quien tenía la concentración total del poder, dicho de otra forma, el absolutismo del poder, y así, sin mayor control ni sometimiento a la voluntad popular a través de la constitución y la ley, existía un tirano, que, al concentrar todo el poder en una persona, constantemente actuaba con arbitrariedad en desmedro de los derechos fundamentales o humanos de los ciudadanos.

Cabe precisar que los principales preceptos de la revolución francesa se materializaron inicialmente en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano del mismo año 1789, defendiendo esencialmente la libertad humana y el sometimiento de gobernantes y gobernados a la ley, como claro mecanismo de control de la arbitrariedad de la administración pública y respeto por los derechos fundamentales del ciudadano.

Luego de esta sucinta visión histórica sobre el origen de la visión actual de la administración pública y el derecho administrativo, queda claro que el objetivo fue crear una administración pública dependiente de un poder público sometido a un límite que tiene origen en un poder del pueblo constituyente (constitución política) y constituido (creación de leyes en sentido estricto por el poder legislativo), de tal forma que el ejercicio de las

diversas potestades que a través del poder público (estado) le sean conferidas a las diversas administraciones públicas, estén sometidas siempre al límite de la constitución y la ley, para gestionar el interés público de los ciudadanos con eficiencia y eficacia, y en pleno respeto a sus derechos fundamentales, desterrando la arbitrariedad de la administración pública y cumpliendo siempre el principio de legalidad junto a los principios y garantías mínimas o esenciales que le corresponden a todo ciudadano por su condición de dignidad humana.

De esta forma en esta investigación la figura de la caducidad y el principio de unidad del procedimiento administrativo común, están inmersos en el contexto del ejercicio de una de las potestades de la administración pública conferidas por ley, la cual es la potestad sancionadora, atribuida a partir de las disposiciones del TUO de la Ley N° 27444- Ley del procedimiento administrativo general, aprobado por D.S. N° 004-2019-JUS (en adelante TUO de la LPAG), a todas las administraciones públicas peruanas, con las precisiones que en su normativa especial ostenten.

La visión es clara, se trata de verificar que cualquier figura o instituto jurídico de derecho administrativo sancionador, o la aplicación de cualquier principio o garantía se enmarque dentro de la finalidad de la administración pública y su regulación, es decir que permita la realización de la finalidad pública para el interés general con eficacia y eficiencia, pero en pleno respeto de los derechos y garantías comunes que nuestra legislación común vigente exige y tutela para los ciudadanos o administrados en términos de nuestra ley.

Del universo de conceptos actuales sobre la administración pública, como el que acoge nuestra ley del procedimiento administrativo general, sin ensayar una definición o conceptualización expresa, en la teoría funcionalista, se infiere que la administración pública son todos los organismos que ejercen funciones administrativas de derecho público, sin importar su variante subjetiva, es decir su origen o constitución como organismo, por lo cual engarzan en esta definición incluso entes de derecho privado. Uno de los principales defensores de esta teoría en nuestro país es el jurista Juan Carlos Morón Urbina, quien ensaya una definición similar a la esbozada (no textualmente transcrita), en su libro comentarios a la ley del procedimiento administrativo general, sin embargo, para efectos de esta investigación asumo como conceptualización apropiada, la esgrimida por el jurista y

doctor en derecho Antonio Abruña Puyol en su libro delimitación jurídica de la de administración pública en el ordenamiento peruano.

El autor antes mencionado, del cual se asume su posición respecto a la administración pública peruana, es claro en detallar que, aunque lo exprese de modo diferente sigue el concepto del autor español José Luis Martínez López Muñiz, conceptualizando así, que la administración pública es una organización del poder público que actúa con potestad administrativa. En el mismo sentido que el Dr. Antonio Abruña Puyol, y partiendo de su concepto como base, en coherencia con la fundamentación histórica relatada en los primeros párrafos de este acápite, me permito ensayar un concepto propio, pero enmarcado en la misma línea que la interpretación histórica y actual del autor con quien asiento el acierto de su expresión de administración pública.

Siendo así, en esta investigación se ensaya el concepto de administración pública como el conjunto coherente de personas y bienes que en atribución del poder público se estructuran con una nomenclatura determinada por ley, para el ejercicio de potestades administrativas que le permitan el cumplimiento eficaz y eficiente de su finalidad pública en el interés general, con pleno respeto de los derechos y garantías del ciudadano o para la protección del ciudadano.

En esta definición no se enmarca dentro del concepto de administración pública, a las personas jurídicas de derecho privado aunque ejerzan funciones administrativas, ciertamente no ahondaré en este aspecto, pues no es el objeto de la presente investigación, y considero suficiente mencionarlo, por una cuestión didáctica, en cambio si es trascendente la expresión poder público, en la medida que no solo excluye a las personas jurídicas de derecho privado, y deja únicamente a las personas jurídicas creadas por ley, como administraciones públicas específicas, sino, que inherente al poder público están la finalidad pública, el interés general, la protección del ciudadano, y como se ha mencionado en párrafos que anteceden, todas las instituciones jurídicas creadas por ley deben ser no solo para el cumplimiento de los fines de una administración pública, sino también y por sobre todo para el ciudadano, finalmente la administración pública está al servicio del ciudadano, esta referencia es en especial por la aplicación del plazo de caducidad del artículo 259° segundo párrafo del TUO de la LPAG, en la medida que en esta investigación se verá la aplicación del principio de unidad del procedimiento, como garantía común del

administrado, frente al establecimiento de plazos mayores de duración del procedimiento, como caducidad, en procedimientos administrativos sancionadores especiales.

2.2.2. PODER PÚBLICO

Cabe precisar, respecto del poder público, que ha sido parte de la conceptualización de la administración pública, y que en esta investigación se aborda desde su perspectiva jurídica, aunque tiene un origen en la voluntad social.

En el libro “derecho administrativo” de José María Boquera Oliver, en cita a Burdeau, señala: “el poder es una fuerza nacida de la voluntad social, destinada a dirigir a un grupo en la consecución de un bien común y con la capacidad de imponer a los miembros de ese grupo la actitud que ella ordene”.

En términos jurídicos se puede definir al poder público como la capacidad exclusiva de imponer unilateralmente su voluntad para producir efectos jurídicos, como derechos y obligaciones en aras del bien común o de un interés general, incluso limitando válidamente derechos privados, cuando la ley lo permite, y es necesario para un interés público, pudiendo imponerse incluso coactivamente y materializándose en potestades administrativas, las cuales son específicas de las competencias de cada administración pública.

En buena cuenta como las administraciones públicas son diversas, no ostentan la plenitud del poder público, que, si lo ostenta el estado, sino que son partícipes por imperio de la ley y a través de las potestades administrativas de la parte del poder público que se estime objetivamente necesaria y suficiente para el cumplimiento de los objetivos de una determinada administración pública.

Cuando se ha conceptualizado el poder público, se ha utilizado el término exclusividad, para excluir a lo privado, pues claramente el privado no puede ostentar un poder público toda vez que, si bien puede crear actos jurídicos unilaterales, no puede imponerlos, requiere siempre el asentimiento de la otra parte.

Nuevamente en concepto de poder público, se asoma al igual que en el concepto de administración pública, el interés general, el bien común, que por supuesto tiene como destinatarios a los ciudadanos o administrados, y así, es imposible prescindir de la

preocupación de la protección del ciudadano en cuanto a derechos y garantías, en cualquier procedimiento de naturaleza administrativa, y más aún en la aplicación de mecanismos o garantías temporales, resguardadas normativamente como únicas e imposibles de ser menos favorables para el ciudadano en cualquier procedimiento administrativo especial, como es el caso de la caducidad perención.

2.2.3. POTESTAD ADMINISTRATIVA

Ahora bien, sobre la potestad administrativa alguna idea ya se ha esbozado en los párrafos del poder público, atendiendo a que son dependientes una de la otra, se puede advertir que el poder público no se atribuye a una administración pública en su totalidad, sino en una parcela que le asigna competencias específicas para el cumplimiento de los fines de esa administración pública.

La magistrada Alicia Esther Ortuño Rodríguez de nacionalidad española, al escribir sobre la legitimación frente al ejercicio del ius puniendi en el libro “derecho administrativo y derecho penal: reconstrucción de los límites”, señala una definición de la potestad administrativa, como “la esfera de poder que ostentan las administraciones públicas dentro de su ámbito de competencias propias, el haz de facultades que ejercen frente a los sujetos pasivos o destinatarios de la actuación administrativa”.

Entonces se puede definir la potestad administrativa, como la capacidad específica de una administración pública determinada para ejercer competencias con una parcela de poder que le ha sido conferida por ley, y que tiene como destinatarios a los ciudadanos o administrados.

Se puede entender que el poder público es más amplio y general que la potestad administrativa y que además esta última puede entenderse como la materialización del poder público en una administración pública específica, con competencias propias para el cumplimiento de sus fines en beneficio del ciudadano, normalmente el ejercicio de una potestad viene conferido por una norma habilitante que debe tener jerarquía normativa de ley.

No es ocioso detallar que la potestad administrativa, también, se preocupa por los derechos y garantías del ciudadano o por la protección de los mismos para el ciudadano, y

aquí tenemos desde luego a la potestad administrativa sancionadora, que en el caso peruano tiene su origen común en el TUO de la LPAG, estimando que en esta investigación la potestad de sanción permita valorar por vía interpretativa la protección del ciudadano, en el segundo párrafo del artículo 259° del TUO de la LPAG, frente a la oportunidad contradictoria de plazos de duración del procedimiento mayores al de la norma común equiparados a los efectos de una caducidad perención.

También es trascendente el término potestad administrativa, en la medida que permite el ejercicio de determinadas competencias a la administración pública, como es el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, como se ha mencionado en el anterior párrafo, en la cual se enmarca el objeto de esta investigación respecto a la caducidad del procedimiento administrativo sancionador, el principio de unidad del procedimiento y el plazo máximo de duración de un procedimiento sin efecto extintivo, potestad sancionadora que en todas sus figuras debe estar adscrita al cumplimiento de sus fines, como es lograr un correcto funcionamiento de la administración pública, utilizando un medio en principio disuasivo, luego represor, como es las sanciones administrativas, y precisamente en este punto de limitación o restricción de derechos se acentúa la necesidad del respeto y protección a los derechos y garantías mínimas del ciudadano.

2.2.4.LA CADUCIDAD

Este concepto resulta ser fundamental en el desarrollo de la presente investigación de tal forma que comenzaré por detallarlo en primer término conforme a la regulación vigente en nuestro TUO de la LPAG aprobado por D.S. N° 004-2019-JUS, además teniendo en consideración la amplitud de aspectos que se pueden abordar a partir de la caducidad, seré enfático en el tema relativo al objeto de la investigación, debido a que esta investigación no pretende abordar todos los aspectos de la caducidad.

El artículo 259° del TUO de la LPAG aprobado por D.S. N° 004-2019-JUS, establece, en los considerandos 1 y 2 (atendiendo que los otros tres supuestos de la caducidad no son objeto de esta investigación)” El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como

máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo. **Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.** 2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo.”

Como se puede ver en el párrafo anterior, únicamente se han citado los dos párrafos del considerando primero del artículo 259° y para efectos de didáctica en la aplicación de la figura, el considerando segundo, hay tres considerandos más que abordan distintos aspectos de la caducidad, que, por la naturaleza de esta investigación, no han sido considerados en su transcripción.

Se puede inferir desde el título de la caducidad, que el legislador ha contemplado en la norma diferenciarla inmediatamente de la caducidad del proceso civil, al establecerla como la caducidad administrativa del procedimiento administrativo sancionador, y además ha buscado distinguirla de cualquier otra potestad administrativa que no sea la potestad administrativa sancionadora.

A este propósito conviene citar la expresión que el legislador a previsto para la caducidad en el código civil peruano, en el artículo 2003: “la caducidad extingue el derecho y la acción correspondiente”. La caducidad en el proceso civil definitivamente tiene una doble función extintiva, con incidencia sobre el derecho sustantivo y adjetivo, extingue el derecho mismo y el mecanismo o acción procesal para exigir el derecho sustantivo, así mismo, una vez caduco el proceso, no hay oportunidad de iniciar un nuevo proceso civil sobre el mismo derecho relativo a un sujeto determinado.

Incluso algún autor español, como Fernando López Ramón, en un artículo sobre la caducidad del procedimiento de oficio, publicado en la revista de administración pública de Madrid, hablan de la caducidad de la instancia en el derecho procesal, detallando que este tipo de caducidad procesal tenía especial relevancia, cuando en el proceso español, generalmente prevalecía el principio de impulso de las partes, decayendo cuando se introdujo y desarrolló el principio de impulso de oficio del proceso, el objetivo de esta figura procesal era sobre todo la oxigenación de la carga procesal de archivos en sede

judicial, en atención a que esta figura podría compararse con la figura procesal del abandono del proceso en el caso peruano, en sede judicial, figura que incluso actualmente es de aplicación en procedimientos administrativos sancionadores que no son de oficio, como es el caso peruano de los denominados procedimientos administrativos trilaterales, principal por procedimientos de protección al consumidor en Indecopi.

En sede administrativa se estudia hasta cuatro tipos de caducidad, sobre los cuales se detallará brevemente, para ubicar el tipo de caducidad que interesa para la presente investigación, dejando en claro, que no es la caducidad del proceso civil peruano o la caducidad de la instancia en términos españoles para referenciar al abandono del proceso en el Perú, tampoco la caducidad por abandono del procedimiento administrativo trilateral (caducidad por inactividad del interesado), donde el inicio fue a solicitud de un particular, por un derecho o interés particular.

Juan Carlos Morón Urbina, nos detalla en su libro “comentarios a la ley del procedimiento administrativo general”, la existencia de cuatro acepciones de caducidad administrativa, las cuales serían: caducidad de la acción; consiste en el establecimiento de un plazo específico para que la administración pública inicie un procedimiento administrativo, lo cual implicaría la imposibilidad de ejercitar la potestad administrativa de sanción. Así mismo está la caducidad – carga, la misma que hace referencia a la imposibilidad del administrado de ejercer un derecho, como es el caso de la contradicción administrativa a través de la interposición de los recursos administrativos, para los cuales hay un plazo para su ejercicio, no siendo factible interponerlos luego de ese plazo, por adquirir la condición jurídica de acto firme. Luego se detalla la caducidad sanción, la cuales aplicada a las relaciones jurídicas de la administración pública con los privados, cuando hay incumplimiento de obligaciones derivadas de la prestación de ciertos servicios, por contratos de concesión, por ejemplo. Finalmente está la caducidad perención, la cual es objeto de la presente investigación, y es aplicada en específico a los procedimientos administrativos sancionadores, produciendo un efecto extintivo automático sobre el procedimiento por el solo transcurso del plazo previsto en la ley para su culminación, sin estimar la etapa recursiva, y sin afectar la potestad sancionadora en tanto no hubiera prescrito.

Sobre el origen de la caducidad perención en los procedimientos administrativos sancionadores de oficio, en el caso de la legislación peruana ha sido importado de la legislación española, en la cual ya existía muchos años atrás, en cambio en nuestro ordenamiento jurídico recién se incorporó a finales del año 2016 con el decreto legislativo N° 1272, y actualmente se mantiene vigente el TUO de la LPAG contenido el D.S. N° 004-2019-JUS.

En el caso de la legislación española autores como Alfredo de Diego Diez, en su libro tratamiento y efectos de la caducidad en el procedimiento sancionador, y Fernando López Ramón en su artículo “la caducidad del procedimiento de oficio”, coincidiendo en que la caducidad se incorporó en el procedimiento administrativo a partir de la regulación judicial respecto del abandono del proceso por causas atribuibles al interesado, para posteriormente en el caso español en los años 1889 establecerse en diversos reglamentos de los distintos ministerios españoles el archivo de los procedimientos que se mantenían paralizados por cierto tiempo por inactividad del interesado.

Queda claro que en un primer momento la caducidad se reguló en la legislación administrativa española, como una causa de extinción de los procedimientos administrativos donde había un tercero interesado, que quedaba incurso en inactividad por cierto tiempo, entonces no se aplicaba a los procedimientos administrativos de oficio, entre ellos al sancionador.

Recién en 1963 algún sector de la doctrina española a través de juristas como González Pérez y González Navarro, empezaron a reclamar desde el fuero académico la necesidad de establecer una caducidad en los procedimientos de oficio, con es el caso de los procedimientos administrativos sancionadores, preocupados por la afectación o perjuicio al administrado o ciudadano ante la prolongada inacción de la administración pública, que afectaba la seguridad jurídica, el derecho al plazo razonable que forma parte del debido procedimiento, lo que perjudicaba al administrado.

Hasta ese entonces la inacción de la administración pública en los procedimientos administrativos de oficio, como los sancionadores, tenía como única posible consecuencia, la determinación de responsabilidad administrativa disciplinaria en los servidores públicos responsables, más no impedía la resolución del procedimiento aún fuera del plazo, pues no estaba afecto a nulidad.

Este último es importante, pues más adelante se verá, cómo en realidad, lo que existía en ese entonces en los procedimientos de oficio, no era una caducidad perención, como en la actualidad, sino por el contrario un plazo total o máximo de duración del procedimiento, pues no tenía efecto extintivo y no estaba afecto a nulidad lo resuelto fuera del plazo.

Recién en el año 1992, con la ley del procedimiento administrativo común española, se introdujo la caducidad de los procedimientos iniciados de oficio en la legislación española.

Aproximadamente 24 años después recién se introduce en el ordenamiento jurídico peruano la caducidad de los procedimientos administrativos de oficio, actualmente coexisten en nuestra regulación la caducidad en los procedimientos administrativos a instancia del interesado, aunque no se llama propiamente caducidad, sino abandono del procedimiento y se da esencialmente en los procedimientos administrativos trilaterales, como es el supuesto de los procedimientos de protección al consumidor en Indecopi, también existe la figura del plazo máximo de duración del procedimiento que consta en el TUO de la LPAG, aprobado por D.S. N° 004-2019-JUS, y que no es de aplicación a los procedimientos administrativos sancionadores y finalmente la caducidad perención en el mismo texto normativo.

En torno a la justificación de la existencia o regulación de la caducidad perención, los autores españoles como Alfonso Santa María Pastor, en su artículo sobre la caducidad del procedimiento de oficio, señala que básicamente existen tres fundamentos; el principio de igualdad, en la medida que si existen procedimientos donde se extingue y archiva el procedimiento por inactividad del administrado bajo la figura del abandono del procedimiento en los procedimientos a instancia del interesado, entonces en los procedimientos administrativos de oficio, también es equilibrado que la inactividad de la administración pública no perjudique el derecho del administrado a estar sometido a un debido procedimiento en un plazo razonable, también está el principio de seguridad jurídica, en la medida que el administrado padece un perjuicio y sufrimiento por estar sometido a un procedimiento administrativo sin un plazo de finalización con efecto extintivo definido y finalmente el principio de eficacia administrativa respecto del estricto cumplimiento de los plazos legalmente establecidos en el procedimiento.

En el mismo sentido y parafraseando al igual que en el párrafo anterior, Alfredo de Diego Diez, otro autor español, en su libro tratamiento y efectos de la caducidad en el

procedimiento sancionador, establece que la caducidad perención se justifica en la necesidad que el ciudadano no esté sometido a un procedimiento administrativo sancionador por un periodo de tiempo indefinido, quedando desprotegido frente al transcurso del tiempo de la actuación administrativa, contrario censu, se justifica en la necesidad de protección al ciudadano frente a la actuación administrativa en un espacio de tiempo, por lo cual la caducidad se constituye en una garantía temporal para la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad, en protección de los intereses generales, que tiene como destinatarios a los ciudadanos y sus derechos fundamentales.

En buena cuenta la administración pública en ejercicio de su potestad de sanción está facultada para incomodar la vida de los ciudadanos en aras de un interés público, mediante un procedimiento administrativo sancionador, pero a la vez el ciudadano tiene derecho que se le garantice la temporalidad precisa e improrrogable de ese procedimiento.

Entonces se puede ensayar una definición de caducidad, como una garantía procedimental que opera automáticamente para finalizar el procedimiento administrativo sancionador en un plazo determinado por ley, con efecto extintivo, que tiene como consecuencia el archivo del procedimiento, y la nulidad de cualquier acto posterior a la concretización del plazo de caducidad en aras de la protección del ciudadano frente a la persecución administrativa de la determinación de la responsabilidad sancionadora en ejercicio de la misma potestad, sin perjuicio de un nuevo procedimiento administrativo posterior a la caducidad siempre que no hubiere prescrito.

Como se puede apreciar la caducidad desde su origen histórico hasta su definición, incluye elementos que dejan claro, la tendencia o inclinación de su existencia, sobre todo en salvaguarda de los derechos de los ciudadanos, en consonancia con la definición y origen histórico de la administración pública, para limitar temporalmente la facultad de determinar responsabilidades con consecuencia de carga o gravamen, que causen aflicción en el ciudadano, lo que se conecta directamente con el objeto de esta investigación, más aún, cuando el propio texto de la caducidad perención de forma contradictoria a los intereses del ciudadano, permite que los plazos máximos de duración de un procedimiento, cuando sean superiores al plazo de caducidad del TUO de la LPAG, se apliquen como plazo de caducidad perención, contraviniendo la propia naturaleza histórica de la caducidad.

Es necesario comprender la naturaleza y efectos del plazo máximo de duración del procedimiento administrativo, con la finalidad de discernir las implicancias en los ciudadanos y en la administración pública, cuando un procedimiento administrativo, en esta investigación, sancionador, se somete por mandato legal a una de las dos instituciones jurídicas, caducidad perentoria o plazo máximo de duración del procedimiento.

En los artículos 151°, 153° y 154° de nuestra actual ley del procedimiento administrativo general, establecida en el TUO de la LPAG, se regula la figura del plazo máximo de duración del procedimiento administrativo, cabe resaltar que esta figura ha sido de aplicación a los procedimientos administrativos sancionadores hasta antes de la reforma del D.LEG. N° 1272, que incluyó la figura de la caducidad perención.

Así mismo conviene precisar que el plazo en sí mismo, no se aplicaba a los procedimientos administrativos sancionadores, atendiendo a que en su propia regulación tenían su propio plazo, lo que se aplicaba eran los efectos del plazo máximo de duración del procedimiento.

De hecho, en párrafos anteriores sobre la caducidad perención, se ha redactado como los autores españoles han descrito esta figura como un antecedente de lo que después sería la regulación de la caducidad, cuando la extinción de procedimientos administrativos se daba únicamente respecto de aquellos donde había un interés de parte y no en los de oficio, donde se aplicaba la regla del plazo máximo de duración del procedimiento.

En Perú, también esta figura del plazo máximo de duración del procedimiento ha sido preexistente a la caducidad perención, ha estado en nuestra última legislación de la ley 27444, desde su nacimiento hasta la actualidad.

En definitiva, es una figura con efectos absolutamente distintos a los de la caducidad perención y en modo alguno podrían compararse respecto a su posición garantista del plazo razonable en un procedimiento administrativo sancionador en tutela de los derechos del ciudadano.

El plazo máximo de duración del procedimiento es el periodo de tiempo establecido por ley, como límite para la culminación de un procedimiento, sin embargo es un límite no vinculante para la administración pública, en la medida que no impide el cumplimiento de la obligación de resolver para la administración aún fuera del plazo máximo establecido, y mucho menos afecta de invalidez lo resuelto después del plazo máximo, de modo que no

tiene un efecto extintivo del procedimiento, más aún le es perfectamente aplicable la técnica del silencio administrativo para la actividad de contradicción por recursos administrativos, y la posible responsabilidad administrativa disciplinaria sobre el servidor público responsable de la demora en el plazo, de modo tal que no resuelve en absoluto el plazo razonable, el periodo de tiempo improrrogable al que un administrado tiene derecho a estar sometido en un procedimiento en el cual puede haber una carga o gravamen, o una limitación de derechos como es el caso de los procedimientos sancionadores.

Como se puede advertir caducidad perención y plazo máximo de duración del procedimiento tienen efectos absolutamente distintos, siendo más favorable para el administrado la figura de la caducidad en el contexto de un procedimiento administrativo sancionador, son en definitiva dos instituciones diferentes, de tal forma que no se pueden equiparar.

2.2.5. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

En la legislación peruana el procedimiento administrativo es definido en el artículo 29° del TUO de la LPAG, sin embargo, en el capítulo referente a la potestad sancionadora no existe una definición normativa del procedimiento administrativo sancionador.

El procedimiento administrativo en nuestro derecho procedimental es definido parafraseando los términos normativos, como “el conjunto de actos y diligencias que se siguen en la administración pública, con la finalidad de lograr un acto administrativo con producción de efectos jurídicos individualizables sobre derechos, obligaciones o intereses de un particular.”

Morón Urbina, J. define el procedimiento administrativo sancionador como el conjunto concatenado de actos que deben seguirse para imponer una sanción administrativa.

En esta investigación parece mucho más explícito abordar la definición del procedimiento administrativo sancionador, como un conjunto de actos ordenados por iniciativa de oficio de la administración pública en ejercicio de su potestad de sanción, que le confiere el poder público por ley, para determinar la existencia de responsabilidad administrativa sancionadora en los ciudadanos, respetando los principios y garantías de los particulares.

Nuevamente en la definición ensayada sobre procedimiento administrativo sancionador se puede advertir, la consideración de la naturaleza histórica del derecho administrativo, que tiene su origen en la necesidad de protección del ciudadano frente al poder de la administración pública.

En esa línea de interpretación se puede advertir que este procedimiento tiene una doble función, por un lado, ser el cauce legal para el ejercicio de la potestad sancionadora que concluye con un acto administrativo de castigo o exclusión de responsabilidad, y así, mismo ser un custodio del respeto de derechos y garantías que le asisten a un ciudadano sometido al procedimiento.

Desde luego entre las garantías que le asisten a un ciudadano está la caducidad, como una garantía temporal de determinación extintiva del procedimiento.

2.2.6. PRINCIPIO DE SUPLETORIEDAD DEL PROCEDIMIENTO

Hasta antes del decreto legislativo N° 1272, nuestra Ley del procedimiento administrativo general, ya entonces plasmada en la Ley N° 27444, se consideraba una ley tal cual lo indica su nombre, ley general, en ese contexto su aplicación a los procedimientos administrativos especiales estaba regida por el principio de supletoriedad.

Había que tener en consideración que lo general se opone a lo especial, prevaleciendo sobre las disposiciones generales, las disposiciones especiales.

Supletorio significa que las disposiciones generales se aplican únicamente, si respecto de un determinado supuesto, la norma especial, no dice nada, y en tanto no se oponga, se aplica la disposición general.

A partir del decreto legislativo N° 1272, en diciembre del 2016, nuestros legisladores optaron por compartir en nuestra principal norma del procedimiento administrativo, actualmente esquematizada en el TUO de la LPAG aprobado por D.S. N° 004-2019-JUS, una doble condición sigue siendo para cuestiones no procedimentales una norma general, y en cuestiones propiamente del procedimiento administrativo, sobre todo en principios y garantías ahora es una norma común.

En doctrina Morón Urbina, J. define este principio como una condición de determinadas normas jurídicas que se pueden aplicar solo cuando no existe una norma especial en contrario censu, siendo útil para llenar vacíos normativos.

2.2.7. PRINCIPIO DE UNIDAD DEL PROCEDIMIENTO

En el artículo II del título preliminar del TUO de la LPAG, el cual cita textualmente lo siguiente: “1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales. 2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley. 3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.”

Con claridad irrefutable, se puede advertir del texto de la norma citada en el párrafo anterior, que ninguna norma con rango legal o infralegal, puede establecer condiciones menos favorables para el administrado, que las que están establecidas en la presente ley, con lo cual queda claro que el precepto normativo al cual se hace referencia en el párrafo que precede constituye un parámetro o límite obligatorio para las normas que crean y regulan procedimientos especiales.

Queda entonces una norma jurídica que, respecto a principios y garantías, en cuanto a cuestiones estrictamente procedimentales, se erige como una norma común, de donde proviene el principio de unidad del procedimiento administrativo común.

Este principio de unidad del procedimiento administrativo común puede ser definido, como una pauta o directriz general de interpretación e incluso legislación, además de ser un límite expreso para la administración, que establece los principios y garantías procedimentales comunes a todos los procedimientos administrativos, incluidos los especiales, donde ningún procedimiento puede establecer por norma especial, condiciones menos favorables que las mínimas consideradas en esta norma común, esta última expresión ratifica su condición de límite expreso para la administración.

Por el universo de actividades y ejercicio de potestades que despliega la administración pública, las cuales son muchas y diversas, lo cual justifica la existencia de procedimientos especiales y en consecuencia el principio de especialidad, se hace imposible crear un único procedimiento para todas las actividades de la administración pública, sin embargo con el principio de unidad, aún dentro del esquema de variados procedimientos, se ha creado un espacio común a todos, en principios y garantías procedimentales con la finalidad de garantizar un mínimo necesario de condiciones tuitivas de protección al ciudadano frente a la actuación procedimental de la administración pública, y a su vez dotar de eficacia y eficiencia el despliegue de las actividades de la administración pública.

Entonces tenemos principios y garantías comunes aplicables y exigibles a todos los procedimientos administrativos, incluidos los especiales, entre ellos los sancionadores, donde ningún procedimiento puede establecer condiciones menos favorables que las mínimas reconocidas en la norma común, es decir las normas especiales, pueden establecer mejores y mayores condiciones favorables para el ciudadano en el procedimiento, pero no menores, circunstancia que se configura como una actuación pro administrado o en beneficio del administrado.

Este aspecto es fundamental para los fines de la investigación que se viene desarrollando, pues despeja las dudas, sobre la oportunidad de la propia norma de establecer en el título preliminar la condición de norma común en principios y garantías procedimentales, y luego precisamente respecto de la garantía temporal del procedimiento, denominada caducidad, permite en el segundo párrafo del artículo 259° numeral 1, que plazos mayores de duración del procedimiento en normas especiales, predominen como el plazo de caducidad, erigiéndose como una condición procedimental evidentemente menos favorable para el administrado, que la establecida en la norma común.

La doctrina en derecho comparado, específicamente chilena, a través de Jara Schnettler, J. aborda el principio de unidad del procedimiento administrativo como un conjunto de estándares, derechos y garantías comunes a todo procedimiento administrativo que tiene por finalidad asegurar al administrado una protección igualitaria de sus derechos ante la administración pública, siendo su origen inmediato el derecho constitucional a la igualdad ante la ley, que busca reconocer y proteger en los administrados una igual protección de sus derechos frente a los privilegios de la administración, evitando las actuaciones arbitrarias.

En la Constitución política peruana de 1993, el derecho a la igualdad ante la ley está reconocido en el artículo 2° numeral 2, dentro del capítulo I sobre derechos fundamentales de la persona, el cual sería el fundamento constitucional del principio de unidad del procedimiento administrativo, que de cierta forma indirecta es reconocido por el Tribunal Constitucional peruano, en el expediente N° 0606-2004-AA/TC, fundamentos 10 y 11, en el cual se detalla que en la dimensión formal del derecho a la igualdad se pone una exigencia al legislador y a la administración pública para no realizar diferencias no justificadas y en el sentido material una exigencia positiva para el estado en equiparar situaciones, per se, desiguales.

III. Materiales y métodos

El presente estudio o trabajo de investigación, se desarrolló en el tipo de investigaciones documentales, teóricas o bibliográficas, porque se tuvo en cuenta el análisis de su objeto de estudio de la mano con las bases teóricas y las bases conceptuales, las cuales profundizan en los contenidos encontrados en fuentes bibliográficas virtuales y físicas como libros, revistas académicas y/o científicas y otros tipos de publicaciones periódicas, tesis y otros materiales escritos, así mismo se reflexiona y se interpreta en bases a ellos, con un enfoque crítico, de tal manera que se generen nuevos conocimientos.

Se puede establecer así, que se constituyó como una investigación analítica, porque se utilizó la capacidad de pensamiento crítico, en el análisis de la información obtenida, estableciendo las conexiones entre las variables para aportar conclusiones y una recomendación respecto de la problemática planteada y fue además una investigación correlacional, porque midió el grado de relación existente entre dos o más conceptos, como es el caso de la caducidad perención, el plazo máximo de duración del procedimiento administrativo sancionador y el principio de unidad del procedimiento administrativo común.

Además, ha sido una investigación cualitativa, pues se ocupó de la recopilación y análisis de datos que no son numéricos, sino normativos y doctrinarios, a partir del análisis de las

disposiciones del TUO de la LPAG respecto de la caducidad, plazo total de duración del procedimiento, principio de unidad del procedimiento, entre otros.

Para el acopio de información se acudió a los archivos físicos y virtuales que contengan conceptos y contenido relevantes para esta investigación, revisando las fuentes bibliográficas necesarias como; libros, obras colectivas y revistas especializadas. Por lo que en esta investigación se siguió el método analítico, para revisar la información con juicio crítico que permita establecer la respuesta al problema planteado en conjunto con los objetivos general y específicos.

Así mismo debo precisar que es una investigación pura y de especialidad, pues es dogmática jurídica al tomar como referencia la norma y la doctrina, y se enmarca en la especialidad del derecho administrativo.

La descripción y correlación de los conceptos mencionados permitió el esclarecimiento de la situación problemática, respecto de si la oportunidad de plazos mayores de caducidad en normas especiales vulneraría el principio de unidad del procedimiento administrativo común, así como los objetivos específicos que se plantearon.

IV. Resultados y discusión

4.1. Resultados.

En este acápite, analizaremos los resultados obtenidos en esta investigación en concordancia con los objetivos planteados, para cumplir este propósito se ha considerado oportuno establecerlos de la siguiente manera: Naturaleza y efectos de la caducidad y los plazos máximos de duración del procedimiento en el procedimiento administrativo sancionador y el principio de unidad del procedimiento administrativo común frente a la garantía temporal de la caducidad en el procedimiento sancionador.

4.1.1. Naturaleza y efectos de la caducidad y los plazos máximos de duración del procedimiento en el procedimiento administrativo sancionador.

Según los aspectos conceptuales determinados durante la investigación, la caducidad es una figura recientemente incluida en el procedimiento administrativo sancionador en Perú, con carácter estrictamente procedimental. En nuestra legislación del procedimiento sancionador, la caducidad fue incluida en diciembre del año 2016 mediante el Decreto legislativo N° 1272, para luego el 20 de marzo del 2017 formar parte del primer texto único ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por D.S. N° 006-2017-JUS, actualmente derogado, estando vigente el D.S. N° 004-2019-JUS de fecha 25 de enero del 2019, en el cual se mantiene la figura de la caducidad.

La caducidad adquiere diversas acepciones en derecho, sin embargo, para el procedimiento administrativo sancionador se ha contemplado la caducidad perentoria, por el efecto extintivo que posee sobre el procedimiento administrativo sancionador, pues no tiene efecto directo sobre el ejercicio de la potestad de sanción. Es importante precisar que la caducidad es una figura estrictamente procedimental en consecuencia sus naturaleza y efectos inciden directamente en el procedimiento administrativo sancionador, a diferencia de la prescripción extintiva que incide sobre la potestad de sanción.

En buena cuenta la potestad de sanción es el poder público conferido por una norma legal a una determinada administración, para ejercer los derechos inherentes a la persecución del ilícito administrativo, teniendo la capacidad de establecer responsabilidad administrativa y una consecuente sanción, mediante la determinación del momento de inicio de un procedimiento sancionador circunscrito en un plazo amplio de prescripción durante el cual tiene la oportunidad de iniciar el procedimiento, de tal forma que la prescripción es una figura de derecho sustantivo, en cambio, la caducidad únicamente es el periodo de tiempo que una vez iniciado un procedimiento sancionador puede durar, conforme al plazo establecido en la norma, cumplido el cual se extingue simplemente el procedimiento, pero en tanto no se configure el plazo más amplio de prescripción se mantiene la oportunidad de

ejercicio de la potestad sancionadora, por eso decimos que la caducidad no tiene efecto directo sobre la potestad de sanción.

Así mismo, durante la investigación se ha logrado establecer que la caducidad para su aplicación requiere de la autorización normativa por norma jurídica con jerarquía de ley indistintamente si es una ley emanada de la potestad legislativa directa o por delegación de facultades, como un decreto legislativo, de hecho, actualmente fue incorporada por decreto legislativo, que primigeniamente fue el D. Leg. 1272, por lo cual es una figura procedimental y estrictamente legal.

También se ha logrado establecer que la caducidad es una garantía temporal para el administrado o ciudadano, al fijar un límite de tiempo para el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, el cual permite al administrado tener certeza sobre la oportunidad temporal en la cual la administración pública puede ejercer su potestad sancionadora en un procedimiento administrativo sancionador iniciado.

Por otro lado, la caducidad también permite que la administración pública esté en la capacidad de actuar con eficacia y eficiencia, en la medida que le pone un límite temporal una vez iniciado un procedimiento administrativo sancionador para el ejercicio de la potestad de sanción dentro del procedimiento, lo cual obliga a la administración pública a utilizar los mecanismos legales dentro del procedimiento con celeridad y eficiencia, para recabar medios de prueba, considerar los descargos, requerir información y cualquier otro instrumento que le sirva para instruir y resolver el procedimiento sancionador.

La caducidad como cualquier otro instrumento en derecho, en esta investigación en particular en derecho administrativo y sobre todo en el procedimiento sancionador, tiene que justificarse en los anclajes históricos del derecho administrativo, el cual en sus orígenes en la revolución francesa, surgió en respuesta al absolutismo, como concentración del poder en el monarca, con la finalidad de salvaguardar los derechos y libertades de los ciudadanos y evitar la tiranía, concebida actualmente como arbitrariedad de la administración pública.

Entonces la caducidad al ser una figura de derecho administrativo tiene la connotación histórica de este ordenamiento jurídico, respecto de salvaguardar los derechos, principios y garantías de los administrados en un procedimiento administrativo sancionador, protegiendo al administrado de la actuación administrativa en el desarrollo de un procedimiento.

Cabe precisar que, al hablar de la caducidad como una figura de derecho administrativo, es necesario recordar que la caducidad perención, es en específico aquella que está siendo objeto de esta investigación, pues como se ha expuesto antes, existen diversas acepciones de caducidad, de hecho, hablamos de los antecedentes de la caducidad perención en el derecho público. Esta precisión ha sido necesaria tomando en consideración que también existe la caducidad en el derecho civil, regulada entre los artículos 2003 al 2007, al respecto esta caducidad implica la extinción del derecho y de la acción, con plazos fijados por ley, que suelen ser muy breves y están vinculados a la constitución de derechos, un detalle importante de distinguir es que en el derecho civil es una figura jurídica de derechos sustantivo, no de derecho procesal, razón por la cual está regulada en la norma material o sustantiva y no en la norma procesal, primera gran diferencia con la caducidad perención, que es una figura eminentemente procedimental, la caducidad perención extingue un procedimiento, en cambio la caducidad civil extingue el derecho y la acción de forma simultánea, la caducidad perención no impide la oportunidad de iniciar un nuevo procedimiento en tanto no hubiere prescrito, en cambio la caducidad del derecho civil no permite ejercer la acción para la constitución de un derecho una vez caduco.

Debe quedar claro, que la caducidad en sentido amplio tiene un antecedente mediato en el derecho civil, pero la caducidad perención como tal, según la naturaleza y efectos que se han establecido por el legislador, ha sido creada y regulada de manera particular en el derecho administrativo sancionador, la coincidencia entre ambas es su efecto extintivo o fatalidad, aunque de modo y objeto distinto.

Además, en esta investigación se ha logrado establecer que la caducidad en Perú, tiene como antecedente de derecho comparado, la legislación española, la cual ya contemplaba

esta figura mucho antes, y surgió en reacción a la caducidad en los procedimientos administrativos con interés de un particular, lo que en Perú sería, por ejemplo, el procedimiento administrativo trilateral que se sigue ante Indecopi, para salvaguardar los derechos de usuarios y/o consumidores frente a proveedores particulares. En España, la doctrina reclamaba que en los procedimientos administrativos con interés de un particular, se constituía la caducidad con efecto extintivo cuando el particular en un procedimiento determinado dejaba inactiva su participación por un específico periodo de tiempo (abandono del procedimiento), castigando la inactividad del particular con el archivo del procedimiento, sin embargo no ocurría lo mismo, con la inactividad de la administración pública durante el desarrollo de un procedimiento administrativo sancionador de oficio, en el cual no había ninguna consecuencia fatal (extintiva) y la administración tenía abierta de forma indeterminada la duración del procedimiento sancionador en desmedro de la certeza jurídica y garantía temporal para el administrado, constituyéndose en un ejercicio arbitrario de la potestad sancionadora durante el desarrollo del procedimiento, por lo cual tiempo después, los reclamos de la doctrina fueron atendidos por el legislador, incluyéndose la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores de oficio, cambiando así su connotación de ser un privilegio de la administración a ser una garantía del administrado.

Finalmente, sobre los efectos de la caducidad, su principal efecto es la extinción del procedimiento, pero esta extinción no impide el ejercicio de la potestad sancionadora, mediante el inicio de un nuevo procedimiento, siempre que la potestad no hubiere prescrito, no habiendo una limitación de oportunidades de nuevo inicio más allá del plazo de prescripción, además, el plazo de prescripción no se suspende cuando un procedimiento sancionador caducó, atendiendo a que por efecto de la caducidad, la extinción del procedimiento implica que nunca existió.

Lo detallado en el párrafo que precede implica que la caducidad afecta al procedimiento (fase instructiva), en cambio la prescripción ataca a la potestad sancionadora, siendo así, se entiende que mientras la potestad de sanción no prescriba se pueden abrir varios procedimientos sancionadores, sobre los mismos hechos y sujetos e incluso el mismo

fundamento, se pueden abrir una y otra vez varios procedimientos administrativos mientras vayan caducando y aún no se cumpla el plazo de prescripción.

Existen otros efectos de la caducidad que no son relevantes para esta investigación, sin embargo, se detallan brevemente, la caducidad no impide la utilización de los medios de prueba obtenidos en el procedimiento caduco, en el contexto de un nuevo procedimiento, así mismo la caducidad opera automáticamente, aunque la autoridad administrativa no la declare, todo lo que se resuelva una vez caducado el procedimiento y aún no habiéndose declarado la caducidad es nulo, sin embargo la formalización de la declaración expresa de la caducidad puede darse de oficio o a pedido de parte.

Respecto de la figura jurídica del plazo máximo de duración del procedimiento, en esta investigación se ha determinado que históricamente tanto desde la legislación española, como la nuestra, precede a la caducidad perención, es decir, antes de la existencia de la caducidad perención en el procedimiento administrativo sancionador se aplicaba la figura del plazo máximo de duración del procedimiento.

En nuestra legislación aún se mantiene vigente la figura del plazo máximo de duración del procedimiento, pero actualmente ya no es aplicable al procedimiento sancionador, esta figura estuvo presente desde los inicios de la Ley N° 27444- Ley del procedimiento administrativo general.

El plazo máximo de duración del procedimiento es un límite temporal para el desarrollo de un procedimiento, pero sin efecto extintivo, al contrario, se sustenta principalmente en la obligación legal de la administración de resolver el procedimiento, por lo cual, aun habiendo transcurrido el plazo máximo de duración establecido por ley, la administración está obligada a resolver, esta figura está regulada en entre los artículos 151° y 154° del TUO de la LPAG.

En consecuencia, la obligación ilimitada en tiempo para resolver que ostenta la administración pública es un claro privilegio de la administración que actúa en desmedro de

el plazo razonable y la seguridad jurídica de un administrado, siendo así se prevé para el administrado la utilización de la técnica del silencio administrativo recursivo, con la finalidad de acudir a la instancia superior o acudir al control jurisdiccional de los actos de la administración pública para buscar justicia administrativa, justamente el artículo 199° numeral 3 y 4 del TUO de la LPAG detallan la aplicación del silencio negativo precisando que el vencimiento del plazo no exime de las obligación legal de resolver que tiene la administración.

Así mismo, los actos administrativos de resolución posteriores al cumplimiento del plazo máximo de duración de duración del procedimiento son plenamente válidos, debido a que se justifican en la inexistencia de efecto extintivo y la obligación legal de resolver, lo que está expresamente establecido en el artículo 151 numeral 3 del TUO de la LPAG.

Entonces la caducidad perención y el plazo máximo de duración del procedimiento son claramente distintas, actualmente coexisten en nuestra normativa jurídica del procedimiento administrativo general y común, sin embargo para los procedimientos sancionadores se aplica únicamente la caducidad y para otros procedimientos sin efecto extintivo o plazos fatales el plazo máximo de duración del procedimiento, nuevamente se advierte que la fatalidad de los plazos es una notoria diferencia entre ambas, aunada a su ámbito de aplicación que ya fue detallado respecto de la naturaleza de los procedimientos en los que se aplican, y finalmente sus efectos, pues la caducidad extingue el procedimiento en cambio el plazo máximo de duración del procedimiento preserva la obligación de resolver aunfuera del plazo, la caducidad no permite actos administrativos válidos una vez cumplido el plazo, todo acto posterior es nulo, en cambio el plazo máximo de duración del procedimiento permite la aplicación del silencio administrativo y todo acto posterior al vencimiento del plazo es válido.

4.1.2. El principio de unidad del procedimiento administrativo común frente a la garantía temporal de caducidad del procedimiento administrativo sancionador.

El principio de unidad del procedimiento administrativo común, está reconocido en el título preliminar del TUO de la LPAG, este principio se define, como una directriz que sirve como criterio de interpretación respecto de la condición de común de principios y garantías en todos los procedimientos administrativos, incluidos los especiales, como es el sancionador, constituyéndose en un mínimo de derechos y garantías que solo puede ser perfeccionado en beneficio del administrado en ordenamientos jurídicos especiales, pero de ninguna manera se pueden establecer condiciones menos favorables en procedimientos especiales.

En la investigación se ha establecido que este principio básicamente tiene tres características: 1) Establece normas comunes, como principios y garantías para todos los procedimientos administrativos, incluye los sancionadores. 2) Por normas especiales, independientemente de su jerarquía no se pueden establecer condiciones menos favorables que las dispuestas en la norma común y 3) El ejercicio de la actividad paralegislativa¹ de la administración pública está limitado al cumplimiento de los derechos, principios y garantías establecidos en la norma común.

Ciertamente la investigación nos ha permitido establecer que este principio se expande a todos los procedimientos, por lo cual el procedimiento sancionador en las administraciones públicas está incluido, siendo así la caducidad, introducida en el procedimiento sancionador como garantía temporal para el administrado y como promotor de la eficacia y eficiencia de la administración pública en los procedimientos sancionadores, es una garantía común a todos los procedimientos incluidos los especiales como el sancionador.

Siendo una garantía común, se le aplican las características que el principio de unidad implica, y que han sido descritas en párrafo anterior, por lo cual las condiciones de la

¹¹ La actividad paralegislativa consiste en la potestad conferida a la administración pública para creación de normas jurídicas infralegales, específicamente reglamentos, actividad que no puede ser considerada en estricto legislativo, porque no proviene del poder legislativo, por eso el nombre atribuido de paralegislativo.

caducidad respecto de su establecimiento en normas especiales no pueden ser menos favorables para el administrado.

Queda claro que el principio de unidad recibe el referido nombre por tratarse de derechos, principios y garantías únicos para todos los procedimientos administrativos, incluidos los especiales, es decir en la diversidad de procedimientos administrativos, hay al menos ciertas condiciones comunes en cuanto son favorables para el administrado.

Cabe precisar que el principio de unidad engloba derechos y garantías para los ciudadanos, como lo precisa la doctrina chilena, en autoría de Jara Schnettler, J. en su artículo titulado: La garantía jurídica de la unidad de la unidad del procedimiento administrativo en la Ley N° 19.880, donde claramente señala que el principio de unidad es una garantía jurídica de origen constitucional en el derecho a la igualdad ante la ley, respecto de la protección y trato igualitario de los administrados frente a la administración.

En esa misma línea, la doctrina española, representada por González Ríos, I. en su artículo: La Vis expansiva del concepto “procedimiento administrativo común” en nuestros días, publicado en el año 2018, ha señalado que los trámites y reglas comunes de todo procedimiento administrativo deben ser establecidos por el estado, destacando los derechos y garantías mínimas de los administrados en su relación con la administración, lo que nuevamente nos lleva a comprender el principio de unidad y su vinculación como garantía para los administrados.

Entonces para concluir se establece que la caducidad y todas sus implicancias, como su plazo, son de aplicación común a todos los procedimientos administrativos, incluidos los especiales, como el sancionador.

4.2. Discusión.

Realmente la caducidad perención en el procedimiento administrativo sancionador peruano, al ser reciente en nuestra legislación, ha generado oportunidad de investigación en la multiplicidad de temas o variables que se pueden abordar a partir de su estudio.

En esta investigación se encontraron cinco trabajos de investigación previos, respecto de la caducidad, los cuales han abordado la caducidad, alguno tratando de abarcar la totalidad de su contenido, otros respecto al non bis in ídem, pero aun ninguno sobre el objeto específico de este trabajo.

La revisión del artículo 259° del TUO de la LPAG, permitió advertir una situación problemática particular, respecto a la caducidad y el plazo establecido en la norma común para su concretización.

Nuestro legislador contempló la posibilidad de aplicar a los plazos máximos de duración de procedimientos administrativos sancionadores especiales, al plazo de caducidad, solo cuando estos plazos fueran mayores al plazo establecido en la norma común.

Ahora bien, en ese contexto la situación problemática radica en la necesidad de salvaguardar que los derechos, principios y garantías del administrado en el procedimiento administrativo sancionador sean aplicados como al derecho corresponde, y que a la vez su apropiada aplicación permita una actuación eficaz y eficiente de las entidades estatales, para lo cual es importante determinar si los plazos mayores de caducidad en normas especiales afectan el principio de unidad del procedimiento administrativo común afectando la protección del ciudadano frente a la actuación administrativa, y si la actual regulación confunde la naturaleza y efectos de la caducidad y los plazos máximos de duración del procedimiento.

En consecuencia, con la información revisada, para esta investigación y conforme con el análisis desarrollado, mi posición personal respecto a la confusión de la figura de la caducidad y el plazo máximo de duración de un procedimiento, acorde con lo regulado en el segundo párrafo del artículo 259° del vigente TUO de la LPAG, es que se confunden

ambas figuras en el texto normativo mencionado, confusión generada por capricho del legislador al regular en un mismo párrafo y en un mismo artículo, para un procedimiento especial como el sancionador, dos figuras que no pueden complementarse en un mismo supuesto por tener naturaleza y efectos absolutamente diferentes, estimando que la caducidad es una garantía temporal que actúa como un límite para el ejercicio de la potestad de sanción dentro de un procedimiento sancionador salvaguardando al administrado de la actuación arbitraria de la administración y promoviendo la actuación eficaz y eficiente de la misma, en cambio el plazo máximo de duración del procedimiento es más un privilegio de la administración pública que actúa priorizando la obligación de resolver de la administración sin fatalidad de los plazos.

V. Conclusiones

La aplicación de plazos mayores de caducidad en el procedimiento administrativo sancionador vulnera el principio de unidad del procedimiento administrativo común, pues habilita a las normas que regulen procedimientos administrativos especiales a aplicar plazos máximos de duración del procedimiento, como plazos de caducidad, cuando sean superiores al plazo de caducidad contemplado en la norma común, permitiendo así que se establezcan por normas especiales condiciones procedimentales menos favorables para el administrado, al tener este último que someterse a un periodo de tiempo mayor para esperar la resolución del procedimiento sancionador. Esta circunstancia configura una transgresión del principio de unidad, principio que debe prevalecer sobre la disposición de plazos mayores en normas especiales, para no quebrantar la armonía del ordenamiento jurídico y la esencia del propio principio, la cual es generar un espacio común de derechos, principios y garantías en la dispersión y diversidad de procedimientos administrativos.

Teniendo en consideración los antecedentes históricos de la caducidad, así, como su naturaleza y efectos actuales, al erigirse como un mecanismo legal y procedimental, que cumple una doble función, la de protección de los administrados frente a la actuación administrativa en el tiempo y el impulso para que la actuación administrativa sea eficaz y eficiente, la oportunidad de plazos mayores en normas especiales constituye una condición

menos favorable para el administrado, afectando su protección frente a la actuación administrativa al prolongar contradictoriamente al principio de unidad el tiempo de espera para la resolución del procedimiento.

La regulación del segundo párrafo del artículo 259° del TUO de la LPAG, que permite que los plazos máximos de duración de procedimientos sancionadores especiales equivalgan al plazo de caducidad, cuando sea superior al plazo establecido en esta norma, confunde la naturaleza y efectos de ambas figuras jurídicas, teniendo en consideración que los plazos máximos de duración del procedimiento tienen por esencia la finalidad de exigir a la administración pública el cumplimiento de su deber legal de resolver, en cambio la caducidad tiene por esencia garantizar al administrado un límite temporal extintivo del procedimiento y permitir así la protección de los derechos y garantías del ciudadano, así, como la eficacia y eficiencia de la administración. En cuanto a sus efectos desde luego que distorsiona la naturaleza de los mismos, estimando que el plazo máximo de duración del procedimiento no tiene efecto extintivo, permite resolver fuera del plazo, permite la aplicación de la técnica del silencio administrativo para el administrado y no está afecto a nulidad la resolución fuera del plazo, en cambio la caducidad extingue el procedimiento, permite el inicio de uno nuevo mientras la potestad no hubiera prescrito y tiene efecto nulificante sobre todo lo resuelto una vez cumplido el plazo. No se puede equiparar ambas figuras porque tienen naturaleza y efectos distintos, es más para el procedimiento sancionador la caducidad es la evolución favorable al administrado frente al plazo máximo de duración del procedimiento.

La caducidad en el procedimiento sancionador resulta ser una figura jurídica que reviste de importancia en su utilidad como un límite temporal en un procedimiento sancionador para el ejercicio eficiente y eficaz de la potestad de sanción conferida a la administración, salvaguardando los derechos y garantías del ciudadano frente a la actuación arbitraria de la administración, con lo cual también es un límite al ejercicio arbitrario de la potestad de la administración.

VI. Recomendaciones

Se recomienda una modificación normativa del segundo párrafo del artículo 259° del TUO de la LPAG, aprobado por D.S. N° 004-2019-JUS, la misma que debe contemplar que solo por ley las entidades pueden contar con plazos especiales de caducidad, siempre que estos sean más favorables para el administrado. De esta forma la regulación del plazo de caducidad será compatible con el principio de unidad del procedimiento administrativo común, salvaguardando la protección temporal del administrado frente a la administración y permitiendo una actuación eficaz y eficiente de las entidades, disipando así, confusiones conceptuales sobre naturaleza y efectos de la caducidad y el plazo máximo de duración del procedimiento, siendo este último incompatible en nuestra actual regulación del procedimiento sancionador.

La propuesta de reforma normativa del segundo párrafo del artículo 259° del TUO de la LPAG, implica modificar la siguiente expresión: “Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver, la caducidad operará al vencimiento de este”, sustituyéndolo por la siguiente expresión: “Solo por ley las entidades pueden contar con plazos especiales de caducidad, en ningún caso estos serán superiores al plazo establecido en esta ley”.

Referencias

✓ LIBROS

ABRUÑA PUYOL, Antonio. Delimitación Jurídica de la Administración Pública en el Ordenamiento Peruano. Primera Edic., Palestra Editores, Lima, 2010.

BOQUERA OLIVER, J. María. Derecho Administrativo, Civitas, Décima Edic., Madrid.

CABALLERO CAMPOS, Rafael, “Nacimiento y Evolución del Instituto de la Caducidad en el Derecho Administrativo”, Universidad Complutense de Madrid, 1999.

DE DIEGO DIEZ, L. Alfredo. Tratamiento y efectos de la caducidad en el Procedimiento Sancionador, Fe D´Erratas, Madrid, 2014.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: De excepción singular a la plenitud jurisdiccional, Civitas, Primera Edic., Madrid, 2007.

GOMEZ TOMILLO, Manuel. SANZ RUBIALES, Iñigo. Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Cuarta Edic., Editorial ARANZADI. Navarra. 2017.

MORON URBINA, J. Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo I. 13ª. Edic., GACETA JURÍDICA. Lima. 2018.

MORON URBINA, J. Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II. 13ª. Edic., GACETA JURÍDICA. Lima. 2018.

NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 5ª Edic., Editorial TECNOS. Madrid. 2012.

RETAMOZO LINARES, Alberto. Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Disciplinaria y Funcional. 1ª Edic., Gaceta Jurídica, 2015.

SANTAMARIA PASTOR, J. Alfonso. Principios de Derecho Administrativo General. Tomo II. IUSTEL. Madrid. 2004.

VILLAR PALASI, J. Luis. VILLAR ESCURRA, J. Luis. Principios de Derecho Administrativo. Tomo I. Tercera Edic. Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. 1992.

RINCON, JORGE IVAN. La potestad disciplinaria en el derecho administrativo. Primera edición. Editores información jurídica. Buenos Aires. 2018.

BIELSA, RAFAEL. Régimen jurídico de policía. Primera edición. Editorial La Ley. Buenos Aires. 1957.

DE DIEGO DIEZ, L. Alfredo. Prescripción y Caducidad en el derecho administrativo sancionador. Primera edic. BOSCH. Madrid. 2006.

✓ OBRAS COLECTIVAS

VIGNOLO CUEVA, O. & JIMÉNEZ MURILLO, R. (Coords.). (2012). Comentarios a la jurisprudencia de Derecho Administrativo del Tribunal Constitucional Peruano. Lima: Ediciones legales.

BAUZÁ MARTORELL, F. (Dir.). (2017). Derecho Administrativo y Derecho Penal: Reconstrucción de los límites. España: Wolters Kluwer.

ARANA MUÑOZ RODRIGUEZ, J. & BÉJAR RIVERA, L.J. (Coords.). (2015). El Derecho Administrativo en Iberoamérica, homenaje al profesor Mariano Brito. Tomo I. México: Espress.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. (Dir.). (2018). Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach. Vol.1 Tomo II. España: Thomson Reuters Aranzadi.

DANÓS ORDOÑEZ J., ROJAS MONTES V.V., MORÓN URBINA J.C., CÁCERES ARCE, J.L., REYMER NUÑEZ G.A. & HUAMÁN PAREDES N.A. (Coords.). (2013). Derecho administrativo en el siglo XXI Volumen I. Lima: Adrus editores.

✓ REVISTAS

Brewer Carías, A. (2011). La regulación del procedimiento administrativo en América Latina con ocasión de la primera década (2001-2011) de la Ley del Procedimiento Administrativo General del Perú (ley 27444). Revista de la facultad de derecho de la PUCP.47-76.

Lizárraga Guerra, V. (2018). El derecho administrativo sancionador peruano 2018. Anuario de la función Pública tomo 3. 183-191.

Caballero Sánchez, R. (1999). Nacimiento y evolución del Instituto de la caducidad en el derecho administrativo. Revista Vasca de administración pública (R.V.A.P). núm. 55. 9-69.

González Navarro, F. (1981). Procedimiento administrativo común, procedimientos triangulares y procedimientos complejos. Revista de estudios de la administración local y autonómica (211). 407-454.

López Ramón, F. (2014). La caducidad del procedimiento de oficio. Revista de administración pública (194). 11-47.

Tardío Pato, J. (2005). Consideraciones sobre la caducidad del procedimiento administrativo. Revista de estudios de la administración local y autonómica (298). 11-53.

Jiménez – Blanco, A. (1994). La caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores. Poder judicial 2da época (33). 479-488.

Santamaría Pastor, J. (2005). La caducidad del procedimiento (Art. 44.2 LRJAP). Revista de administración pública (168). 7-56.

Berríos Llanco, E. (2010). El debido procedimiento administrativo y su protección constitucional. Gaceta constitucional (28). 2017-215.

Baca Oneto, V. S. (2011). La prescripción de las infracciones y su clasificación en la ley del procedimiento administrativo general (En especial análisis de los supuestos de infracciones permanentes y continuadas). *Derecho & sociedad* (37). 263-274.

González Ríos, I. (2018). La vis expansiva del “procedimiento administrativo común” en nuestros días. *Revista de administración pública* (207). 127-175.

Jara Schnettler, J. (2008). La garantía jurídica de la unidad del procedimiento administrativo en la ley N° 19.880. *Revista de derecho público* (70). 287-311.