



IUS VOCATIO

REVISTA DE INVESTIGACIÓN DE LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE HUÁNUCO

Vol. 6, n.º 7, enero-junio, 2023, 79-100

Publicación semestral. Huánuco, Perú

ISSN: 2810-8043 (En línea)

DOI: 10.35292/iusVocatio.v6i7.804

LA CADUCIDAD ADMINISTRATIVA DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

THE ADMINISTRATIVE FAILURE OF THE SANCTIONING PROCESS

VICENTE BRAYAN VILLALOBOS VILLALOBOS

Universidad de San Martín de Porres

(Lima, Perú)

Contacto: vicentevillalobos2196@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-2384-9771>

RESUMEN

En el presente trabajo, el autor desarrolla algunos tópicos elementales sobre la caducidad administrativa del procedimiento sancionador, tales como la noción de potestad sancionatoria, su fundamento constitucional, y su finalidad y funcionalidad a partir de la regulación contenida en la Ley del Procedimiento Administrativo General. Finalmente, con el propósito de ilustrar la operatividad de esta institución, presenta un caso resuelto por el Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, en el que se declaró la nulidad de una resolución emitida por el órgano instructor mediante el cual se dispuso la ampliación del plazo de caducidad sin una justificación razonable.

Palabras clave: potestad sancionatoria; procedimiento sancionador; caducidad administrativa; derecho al plazo razonable.

Términos de indización: derecho administrativo; procedimiento legal; Administración pública (Fuente: Tesouro Unesco).

ABSTRACT

In this paper, the author develops some elementary topics on the administrative lapse of the sanctioning procedure, such as the notion of sanctioning power, its constitutional basis, and its purpose and functioning, based on the regulation contained in the General Administrative Procedure Act. Finally, in order to illustrate the functioning of this institution, it presents a case decided by the Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, in which it declared null and void a decision of the investigating body ordering the extension of the limitation period without adequate justification.

Key words: sanctioning power; sanctioning procedure; administrative forfeiture; right to reasonable time.

Indexing terms: administrative law; legal procedure; public administration (Source: Unesco Thesaurus).

Recibido: 23/01/2023

Revisado: 22/05/2023

Aceptado: 29/05/2023

Publicado en línea: 30/06/2023

Financiamiento: Autofinanciado.

Conflicto de interés: El autor declara no tener conflicto de interés.

1. INTRODUCCIÓN

El ser humano está condicionado por elementos de la naturaleza, uno de los cuales es, qué duda cabe, el tiempo. La persona no es un mero concepto, una idealización o abstracción, una entidad descarnada e irreal, sino más bien un sujeto situado, ubicado en un determinado momento histórico y

espacio. El derecho, en tanto expresión cultural creada para organizar una sociedad temporal, requiere de tal elemento para establecer sus criterios de ordenación igualmente temporales. Así, entre el derecho y el tiempo hay una relación de influencia mutua: el derecho se vale del tiempo para normar calendarios, plazos, días, horarios; y la fuerza inexorable del tiempo exige del derecho una constante actualización de su conjunto normativo. De este modo, el tiempo influye en la diversidad de relaciones humanas y, en especial, en las jurídicas (Varsi, 2021, p. 27).

Para Spota, citado por Varsi Rospigliosi (2021), el tiempo es un hecho jurídico porque el derecho asigna como consecuencias de su decurso, el nacimiento, la extinción o la modificación de relaciones jurídicas (p. 27). Precisamente, una de las instituciones sustentadas en el decurso del tiempo y que genera efecto extintivo es la caducidad, ya que por medio de su aplicación se busca poner fin a las incertidumbres jurídicas extinguiendo los derechos subjetivos o las potestades si no son ejercidas por sus titulares dentro de un plazo legalmente prefijado.

Ahora, esta institución no es privativa de alguna rama jurídica, pues la encontramos tanto en el derecho público como en el derecho privado, aunque con variantes propias de la naturaleza jurídica de la disciplina que se trate. No obstante, las diversas regulaciones deben respetar sus dos elementos esenciales bajo pena de desnaturalizarla: el decurso del tiempo y la inacción del titular del derecho o potestad (situación jurídica activa o de ventaja). El derecho administrativo no es la excepción, tal como lo acreditaremos en el presente trabajo.

En efecto, la caducidad administrativa —género de la especie caducidad— está regulada en el artículo 259 del Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo n.º 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG), como una forma de conclusión del procedimiento sancionador, que opera cuando el órgano resolutor no lo resuelve dentro del plazo de nueve meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos al administrado.

El interés que nos motiva a estudiar la caducidad en el derecho administrativo sancionador es que, a pesar de ser una institución muy

trascendente al ser aplicable en todos los sectores de la Administración pública, pareciera que los distintos órganos con potestad sancionatoria no dan cuenta de ello, pues suelen usar indiscriminadamente su facultad de ampliación del plazo de caducidad sin una debida motivación. Por tanto, vemos necesario revalorizar la caducidad administrativa y resaltar su carácter garantista en favor de los administrados.

Desde esta óptica, es ineludible desarrollar el fundamento constitucional de esta institución, aunque consideramos indispensable para su entendimiento empezar por la noción de potestad sancionatoria. Seguidamente, explicaremos la subsistencia de esta potestad no obstante haber operado la caducidad del procedimiento iniciado. Por último, presentaremos una resolución administrativa que demuestra el mal uso de la facultad de ampliación del plazo de caducidad.

2. NOCIÓN DE POTESTAD SANCIONATORIA ESTATAL

Antes de entrar a tallar en la potestad sancionatoria del Estado, es necesario definirla a partir de la distinción conceptual entre *funciones* y *potestades*. En doctrina constitucional y administrativa contemporánea se tiene que, por *ejecutivo*, *legislativo* y *judicial* ya no se hace alusión a la clásica división del poder político (dogma de la separación de poderes) que Locke y Montesquieu elucubraron en el período de la Ilustración y que sirvió de estandarte ideológico para la construcción del Estado liberal, en oposición a la monarquía absolutista, sino más bien a la distribución de tales funciones esenciales para la consecución de los fines y objetivos institucionales que constituyen la razón de ser del Estado. A decir de García Toma (2011), esta nueva concepción del esquema o arquitectura estatal define que el poder político atribuido al Estado por medio de un acto constituyente —fundamentado en el dogma de la soberanía nacional—, «es unívoco [indivisible], actuante por el cauce de múltiples funciones, ejercido por diversos órganos y titularizado por determinados sujetos denominados autoridades» (p. 35).

Las funciones esenciales (ejecutivo, legislativo, judicial) son, por tanto, manifestaciones genéricas de la actividad estatal, que comparten elementos configuradores comunes, los cuales están, por esta razón, sometidos a regímenes jurídicos que regulan con especificidad la producción, la validez y la eficacia de los actos resultantes de su ejercicio. Esta distribución funcional no se agota en la escala genérica, pues como bien lo explica Juan Carlos Cassagne (2017), es posible dividir dentro de cada función las actividades concretas o tareas particulares que tenga asignadas cada órgano estatal, las cuales reciben el nombre de *cometidos* (p. 90). Ahora bien, el notable jurista argentino señala además que para realizar tales funciones y cometidos «resulta necesario que la Administración Pública disponga de “poderes” o prerrogativas para cumplir integralmente con los fines de bien común que persigue el Estado. Tales poderes se denominan en el lenguaje técnico “potestades”» (Cassagne, 2017, p. 90).

Las potestades constituyen instrumentos o medios jurídicos atribuidos legalmente a cada órgano estatal, a fin de realizar —como ya se ha dicho— los objetivos institucionales que redundan en el interés público. Sobre la base de esta noción, se advierte que las potestades se diferencian de los derechos subjetivos en que, mientras estos derivan de relaciones jurídicas intersubjetivas, aquellas nacen del ordenamiento jurídico; lo que permite colegir que el Estado, en cualquier nivel estructural, solo podrá hacer aquello que le ha sido atribuido expresamente por la Constitución y la ley (principio de legalidad y competencia), en contraposición a los particulares, quienes no están obligados a hacer lo que la ley no manda ni impedidos de hacer lo que ella no prohíbe (principio de libertad jurídica). Una de tales potestades es, precisamente, la sancionatoria, definida como el poder disciplinario (interno), o el correctivo (externo), dirigido a modelar la conducta de las personas sometidas al *imperium* del Estado, en defensa de los bienes jurídicos que el ordenamiento protege por estimarlas esenciales para la organización y la subsistencia de la sociedad.

Con lo expuesto hasta aquí, ya se tiene claro que la potestad sancionatoria de la Administración pública significa que, dentro de la función

administrativa desempeñada por una organización con poder público¹, hay una repartición o competencia conferida legalmente (principio de legalidad) para sancionar a los administrados que afecten bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento mediante normas que tipifican con precisión la conducta infractora y su correlativa sanción (principio de tipicidad y taxatividad). De este modo, el ejercicio de esta potestad incide directamente en los ciudadanos, por lo que bien puede afirmarse que tiene carácter aflictivo, pues el acto de gravamen que implica debilita la esfera jurídica de los particulares (Ivanega, 2008, pp. 107-120), quienes se ven disminuidos hasta quedar en estado de sujeción o sometimiento; es decir, en una situación jurídica subjetiva de desventaja frente a la Administración.

Por consiguiente, debido a la naturaleza aflictiva de la potestad sancionatoria, resulta por demás lógico que, dentro del modelo de Estado constitucional de derecho, aquella esté limitada en su ejercicio por el ordenamiento mediante diversas instituciones jurídicas que funcionan como garantías a favor de los administrados frente al poder público, a fin de proscribir la arbitrariedad en su ejercicio, sea por abuso o desviación. Uno de estos límites lo constituye la caducidad administrativa del procedimiento sancionador, regulado en el artículo 259 del TUO de la LPAG. A continuación, desarrollaremos el concepto de esta institución y las implicancias de su funcionamiento, aplicando para ello el enfoque constitucional en razón de la estrecha vinculación entre el derecho administrativo y el

1 Nos adscribimos a la definición del vocablo *Administración pública* planteada por Abruña Puyol, para quien se trata de una organización que detenta poder público y actúa con función administrativa. Esta noción lo lleva a concluir en la innecesariedad de la calificación de una organización como persona jurídica para ser Administración pública, ya que esta «puede ser tanto una organización integrada con autonomía en una persona jurídica superior, como una organización que ella misma esté personalizada». Por ello, consideramos equívoco el término *entidad* que el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley n.º 27444, emplea en su artículo 2 para delimitar subjetivamente su ámbito de aplicación. Véase Abruña Puyol (2010, pp. 67-100).

derecho constitucional, aunado al fenómeno moderno de la constitucionalización del derecho.

3. LA CADUCIDAD ADMINISTRATIVA DESDE EL ENFOQUE CONSTITUCIONAL

El fenómeno de la constitucionalización del ordenamiento jurídico nos exige definir el contenido de las diversas categorías reguladas por el derecho positivo a partir de los principios y valores reconocidos no solo en la ley fundamental de cada Estado, sino también en el derecho internacional de los derechos humanos. Si en este paradigma la tutela de la dignidad humana es la que otorga legitimidad al poder político detentado y ejercido por el Estado, resulta racional que en el derecho público y, en concreto, en el derecho administrativo, se produzca un condicionamiento intenso de la Constitución sobre la ley ordinaria y la actividad administrativa (Cassagne, 2019). Es en este contexto jurídico, por tanto, que la caducidad administrativa del procedimiento sancionador debe conceptualizarse.

3.1. Aspecto conceptual y funcional

Para Morón Urbina, la caducidad en el derecho administrativo está referida a plazos estipulados en el ordenamiento jurídico que, de no ser cumplidos, conlleva a consecuencias extintivas. Estos plazos «fatales» —apunta el autor— tienen la finalidad de establecer un lapso para ejercer un derecho o una facultad en el marco de un procedimiento. Una vez transcurrido el plazo fijado en la ley sin que la Administración pública haya realizado determinada actuación a la que está obligada, operará la caducidad y se perderá definitivamente la posibilidad de crear, modificar o extinguir una situación jurídica concreta (Morón, 2019, p. 535). A partir de esta definición conceptual, el citado autor identifica dos condiciones que deben concurrir para que la caducidad administrativa opere:

- i) La falta de la actuación administrativa determinada por la ley (elemento subjetivo).

- ii) El transcurso del tiempo establecido por la ley para el ejercicio de un derecho o competencia (elemento objetivo) (Morón, 2019, p. 536).

La delimitación conceptual realizada a partir de estas dos condiciones queda corroborada normativamente por el TUO de la LPAG. Efectivamente, la caducidad administrativa del procedimiento sancionador está regulada en el artículo 259 de la mencionada ley, según el cual el plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es, en principio, de nueve (9) meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Transcurrido este plazo sin que la Administración pública haya notificado al administrado la resolución que resuelve el fondo del asunto, operará la caducidad de pleno derecho, lo que significa que su eficacia no requiere de una resolución que así lo declare, sin perjuicio de que esta sea emitida de oficio o a instancia de parte, caso en el cual tendrá carácter meramente declarativo (incisos 2 y 3 del citado artículo 259).

Ahora bien, la propia disposición normativa, en el segundo párrafo del inciso 1, habilita expresamente al legislador a establecer un plazo de caducidad mayor, en cuyo caso operará al vencimiento de este. La duda que surge de esta disposición radica en si, como resultado de una interpretación *a contrario sensu*, sería válido establecer por ley un plazo menor a nueve meses. A nuestro entendimiento, esta interpretación es admisible en tanto es compatible con el principio *pro homine* y su subespecie *pro libertatis*; ambos principios generales del derecho público que se desprenden del derecho internacional de los derechos humanos al cual se adscribe la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por el Estado peruano el 9 de septiembre de 1980². Según Mónica Pinto, citada por Constanza Núñez (2017), el principio *pro persona*:

2 Como datos históricos, durante el segundo gobierno de Fernando Belaúnde Terry, el Estado peruano reconoció la competencia de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 20 de octubre de 1980. Posteriormente, durante el ocaso del gobierno dictatorial del expresidente Alberto Fujimori Fujimori, el 9 de julio de 1999 la República del Perú retiró unilateralmente la declaración de reconocimiento de la cláusula facultativa de sometimiento a la competencia contenciosa de la Corte.

es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual *se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos* [énfasis añadido] e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre. (p. 4)

En suma, por el principio *pro homine* los órganos estatales quedan vinculados a elegir, de entre todas las posibles interpretaciones, la que más favorezca la libertad del administrado. Así, desde este enfoque de derechos humanos, será el legislador quien, en función de criterios de conveniencia y oportunidad, evaluará el establecimiento de un plazo de caducidad menor a los nueve meses prescritos por el régimen general del procedimiento sancionador.

Otro asunto sobre el aspecto funcional de la caducidad administrativa es el referido a la facultad excepcional de la Administración pública para ampliar el plazo hasta por tres meses mediante una resolución debidamente sustentada y emitida antes de su vencimiento, tal como lo regula el inciso 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG. Sin duda, este precepto es una garantía constitucional de configuración legal, derivada del debido procedimiento administrativo, la cual es otorgada a todo administrado inmerso en un estado de sujeción como consecuencia del ejercicio de la potestad sancionadora estatal. El deber de motivación es la consecuencia lógico-jurídica del derecho fundamental a la debida motivación de las resoluciones; lo que a nivel práctico implica que, en virtud de este derecho,

Sin embargo, el 29 de enero de 2001, durante el gobierno provisional de Valentín Paniagua Corazao, se retiró dicha declaración y se reconoció la vigencia ininterrumpida del sometimiento a la competencia contenciosa de la Corte desde su depósito ante la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), esto es, el 21 de enero de 1981. Véase OEA (1969).

toda persona cuya situación jurídica se esté sustanciando en un proceso judicial o procedimiento administrativo, tiene la capacidad de exigir al órgano jurisdiccional o administrativo una resolución sustentada en premisas fácticas y jurídicas válidas, y en inferencias deducidas de estas a través de un razonamiento con corrección lógica (silogismo jurídico). Sobre el contenido constitucional de la debida motivación de las resoluciones, el Tribunal Constitucional tiene un amplio desarrollo doctrinario. En una sentencia paradigmática ha señalado que

El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso. Sin embargo, no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales. (Tribunal Constitucional, 2008, f. j. 7)

En tal sentido, a fin de delimitar el contenido constitucionalmente protegido de este derecho fundamental, y de establecer parámetros para el reexamen de resoluciones recurridas en amparo o *habeas corpus* alegando su vulneración, el máximo intérprete de la Constitución estableció en esta misma sentencia una tipología de supuestos de indebida motivación, a saber: (a) inexistencia o motivación aparente; (b) falta de motivación interna del razonamiento; (c) deficiencias en la motivación externa (justificación de las premisas); (d) motivación insuficiente; (e) motivación sustancialmente incongruente; y, (f) motivaciones calificadas (Tribunal Constitucional, 2008, f. j. 7).

Los efectos casi omnicomprendidos de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre el ordenamiento jurídico hacen que esta doctrina jurisprudencial sea aplicable en el ámbito de la función administrativa. En efecto, sobre la incidencia del derecho de motivación en los procedimientos administrativos, el máximo intérprete de la Constitución tiene resuelto que

El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es un derecho implícito. Genera la obligación de que dichas resoluciones deban contar con suficiente motivación tanto de los hechos como de la interpretación y/o razonamiento de las normas invocadas por la Administración. (Tribunal Constitucional, 2004, f. j. 8)

La motivación de una decisión de la Administración no solo implica expresar la norma legal en la que se ampara, sino fundamentalmente en la exposición suficiente de las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada. (Tribunal Constitucional, 2005a, f. j. 10)

Por otro lado, de la lectura del artículo 259 que venimos comentando, se advierte un vacío legal referido a la hipótesis problemática consistente en que la Administración pública, en el marco de un procedimiento sancionador, decida ampliar el plazo de caducidad, para lo cual emite la resolución respectiva de manera previa a su vencimiento; sin embargo, por negligencia, la notificación de esta acontece con posterioridad. Salta la duda de si dicha resolución de ampliación es eficaz o no. El inciso 1 del artículo 259 solo exige que la ampliación se disponga mediante resolución debidamente sustentada y emitida antes del vencimiento del plazo; mientras que el inciso 2 del mismo artículo prescribe que la caducidad opera automáticamente con el transcurso del plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva; de lo que se infiere que se trata de la resolución que determina la existencia (o no) de responsabilidad administrativa, mas no de la que amplía el plazo de caducidad.

Consideramos que la solución a este problema hermenéutico se obtiene de una interpretación sistemática entre estas disposiciones normativas y las contenidas en el artículo 16 —también del TUO de la LPAG— según el cual el acto administrativo produce sus efectos a partir de la notificación legalmente realizada (inciso 16.1.), a no ser que otorgue beneficio al administrado, caso en el cual se entiende eficaz desde la fecha de su emisión, salvo disposición diferente del mismo acto (inciso 16.2.). Es evidente que la resolución que dispone la ampliación del plazo de caducidad

del procedimiento sancionador no es un acto administrativo que favorezca al administrado, sino todo lo contrario, es uno que agrava su situación jurídica. En este sentido, para que la ampliación evite la configuración de la caducidad, es necesario que la resolución respectiva sea debidamente notificada en el domicilio procesal del administrado, por lo que no bastará con la sola emisión. Esta línea argumentativa es compatible además con los principios *pro homine* y *pro libertatis* ya definidos en párrafos anteriores, en tanto optimiza el derecho-principio-valor de libertad.

Por lo demás, de todo lo expuesto hasta este punto se deduce que la caducidad contemplada en el TUO de la LPAG produce efecto perentorio del procedimiento sancionador, mas no de la potestad sancionatoria de la Administración pública. Este tema lo veremos con más detenimiento en el tercer tópico.

3.2. Aspecto teleológico

En el apartado anterior hemos explicado el deber de motivación —situación jurídica correlativa del derecho fundamental a la motivación de las resoluciones— a cargo de la Administración pública en caso decida ampliar el plazo de caducidad hasta por tres meses, previo a su vencimiento. Asimismo, nos hemos valido del principio *pro homine* y de su subespecie *pro libertatis* para señalar que la ampliación de plazo requiere de la notificación respectiva, así como para proponer una interpretación que habilite al legislador a establecer legalmente un plazo de caducidad menor al de nueve meses, a fin de favorecer la libertad de la persona humana. Lo que corresponde ahora es exponer puntualmente el fundamento constitucional de la institución de la caducidad del procedimiento administrativo sancionador, tomando en cuenta su aspecto teleológico.

Desde esta perspectiva, es posible identificar el derecho, principio o valor constitucional respecto del cual la caducidad cumple una función instrumental en aras de proteger a la persona sumida en estado de sujeción o subordinación como consecuencia del ejercicio de la potestad sancionatoria estatal. En tal sentido, de lo expuesto precedentemente, colegimos que el fundamento constitucional de esta institución es el derecho a ser

juzgado dentro de un plazo razonable, que es una subgarantía del derecho fundamental al debido proceso legal, el cual tiene su vertiente en el derecho administrativo bajo el rótulo de *debido procedimiento* y con las mutaciones sustanciales necesarias para adecuarse a la función administrativa estatal. Sobre el contenido constitucionalmente protegido de este derecho, el Tribunal Constitucional ha señalado en reiterada jurisprudencia:

El derecho a un «plazo razonable» tiene como finalidad impedir que los acusados permanezcan durante largo tiempo bajo acusación y asegurar que su tramitación se realice prontamente. En consecuencia, el derecho a que el proceso tenga un límite temporal entre su inicio y fin forma parte del núcleo mínimo de derechos reconocido por el sistema internacional de protección de los derechos humanos, y, por tanto, no puede ser desconocido. (Tribunal Constitucional, 2005b, f. j. 10)

Si bien se trata de una garantía reivindicada a favor de los justiciables cuyos derechos están involucrados en un proceso penal —sobre todo el de la libertad personal—, puede y debe ser extrapolada al ámbito del procedimiento administrativo sancionador con la finalidad de limitar el poder punitivo del Estado, manifestado en la potestad sancionatoria de la Administración pública, en defensa de los derechos fundamentales de los administrados. Desde este punto de vista, la caducidad administrativa puede ser concebida como un instrumento sustentado en el debido procedimiento administrativo, reconocido en el TUO de la LPAG como un principio del procedimiento en general (artículo IV, inciso 1.2.) y del procedimiento sancionador en particular (artículo 248, inciso 2). Así, la función de este instrumento es servir de límite temporal a la potestad sancionatoria atribuida por ley, y su objetivo, garantizar al administrado obtener una decisión fundada en derecho dentro de un plazo razonable. He aquí su importancia en el Estado constitucional de derecho, en donde la función administrativa estatal se encuentra condicionada y sometida al ordenamiento jurídico.

Una idea adicional que se extrae de la relación instrumental entre la caducidad administrativa y el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable, es que —como ya se ha mencionado en líneas anteriores— esta institución solo opera si luego del vencimiento del plazo (nueve meses en principio, salvo por disposición diferente de una ley especial) no se ha emitido y notificado la resolución que decide sobre la situación jurídica del administrado, ya sea declarando su responsabilidad administrativa o absolviéndolo de la imputación de cargos efectuada por el órgano instructor sobre la base de la actividad fiscalizadora estatal; es decir, solo cuando se configura el supuesto de inactividad administrativa (causa imputable a la Administración pública). Este apunte se condice con la naturaleza del procedimiento sancionador, el cual siempre debe ser iniciado e impulsado de oficio, a diferencia de los procedimientos iniciados a instancia de parte como consecuencia del ejercicio del derecho de petición.

4. SUBSISTENCIA DE LA POTESTAD SANCIONATORIA

El inciso 3 del artículo 259, que venimos analizando, pone de manifiesto la diferencia sustancial entre la prescripción y la caducidad que operan en el derecho administrativo para limitar la potestad punitiva del Estado, cuando esta se encuentra comprendida, por mandato legal, dentro de la actividad realizada por alguna Administración pública. Conforme a esta disposición normativa, «en el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador». Lo que colegimos de esta regulación es que la caducidad extingue la capacidad de la Administración pública para resolver la incertidumbre dentro del procedimiento sancionador iniciado; mas este efecto perentorio no se extiende a la potestad sancionatoria *per se*. Esto explica que en la parte *in fine* del mismo artículo se disponga que «el procedimiento caducado administrativamente no interrumpe la prescripción», pues de lo contrario se tendría que el decurso prescriptorio transcurrido con anterioridad a la caducidad quede inutilizado y, en consecuencia, se empiece a computar un nuevo plazo de prescripción, lo que a todas luces sería contrario al aspecto teleológico que ambas instituciones jurídicas comparten.

Ahora bien, para entender este razonamiento es necesario trazar una frontera conceptual entre la prescripción y la caducidad a partir de lo que el TUO de la LPAG regula. El inciso 252.1 del artículo 252 dispone que «la facultad para *determinar la existencia de infracciones administrativas* prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales», y «en caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años», cuyo cómputo varía según la naturaleza de la infracción: instantáneas, instantáneas de efectos permanentes, continuadas o permanentes. Por su parte, como ya lo hemos apuntado, el inciso 1 del artículo 259 está referido al plazo que tiene la autoridad administrativa para *resolver los procedimientos sancionadores*. Nótese los distintos verbos empleados en ambas disposiciones para precisar la actividad específica que la Administración pública lleva a cabo en ejercicio de su potestad sancionatoria, presuponiendo a su vez dos competencias diferentes: de un lado se tiene la competencia de determinación de infracciones administrativas, y, de otro, se tiene la competencia de resolución de procedimientos sancionadores. Podría decirse que mientras la prescripción limita la dimensión sustantiva o material de la potestad sancionatoria, la caducidad hace lo propio con la dimensión adjetiva o formal de esta.

En palabras de Morón Urbina (2019), si bien la prescripción y la caducidad están asociadas a la inactividad de la Administración pública, además que se fundamentan en el valor de seguridad jurídica, no obstante, es posible identificar hasta tres diferencias a partir del desarrollo normativo contenido en el TUO de la LPAG:

- i) El plazo de prescripción inicia por una situación material, mientras que la caducidad, por una formal. El plazo prescriptorio empieza a contarse desde la comisión de la infracción, siendo diferenciada por el tipo de infracción cometida (situación material); en cambio, el inicio del plazo de la caducidad coincidirá con el inicio de una actuación formal de la Administración: el inicio del procedimiento sancionador (situación formal).

- ii) La prescripción admite la suspensión de su plazo, la cual se da por única vez con la imputación de cargos. La caducidad, por el contrario, no admite bajo ningún supuesto la interrupción o suspensión del plazo.
- iii) La prescripción conlleva la extinción definitiva de la potestad sancionadora. Transcurrido el plazo prescriptorio, la Administración queda impedida de ejercer su potestad sobre la infracción que es objeto de investigación. En la caducidad, en cambio, la extinción se producirá sobre el procedimiento, el cual se archivará y se tendrá como no iniciado, pudiendo iniciarse siempre que no se ha producido al no haber prescrito la infracción. (pp. 537-538)

Estas notas características justifican lo regulado en el inciso 5 del examinado artículo 259, en virtud del cual la declaración de caducidad administrativa no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que no puedan o que no resulte necesario que sean actuados nuevamente; a lo que se suma la vigencia de las medidas preventivas, correctivas y cautelares dictadas en el procedimiento caducado, hasta por el plazo de tres meses adicionales. A nuestro juicio, esta disposición constituye una prerrogativa (también llamada *facultad exorbitante*) que el ordenamiento concede a la Administración pública con el propósito de salvaguardar el interés público, a pesar de que el procedimiento sancionador no se haya resuelto dentro del plazo legalmente fijado; ello sin perjuicio, claro está, de que se determine la responsabilidad disciplinaria de sus dependientes (servidores y funcionarios públicos) por omisión de funciones. Es lógico que tal prerrogativa no se aplique en el supuesto de la prescripción, pues el efecto extintivo de este instrumento respecto a la determinación de infracciones lo impide.

Por lo demás, si la caducidad administrativa deja subsistente la competencia de la Administración para determinar la existencia de infracciones administrativas (dimensión material de la potestad sancionatoria), que habilita al órgano instructor a evaluar la conveniencia de iniciar un nuevo procedimiento sancionador, lo racional es que, en aplicación de los principios de celeridad, eficacia y simplicidad, los elementos de prueba

que se obtuvieron de la actividad fiscalizadora y los actos que se dictaron para cautelar la eficacia de la eventual resolución de sanción, así como prevenir y reparar los daños ocasionados al interés público como consecuencia de la conducta infractora, mantengan su eficacia en aras de arribar a una decisión materialmente justa. Lo contrario no solo sería contraproducente para la gestión pública, sino que además agravaría la situación jurídica del administrado al tener que repetirse lo ya actuado en el procedimiento caducado.

5. CASO DE APLICACIÓN

En este punto consideramos conveniente descender del plano de las ideas al plano pragmático. Para ello hemos seleccionado una resolución administrativa que demuestra con meridiana claridad la significativa repercusión de la caducidad administrativa en la tutela de los derechos fundamentales de los administrados afectados por la potestad sancionatoria de la Administración pública. Se trata de la Resolución n.º 153-2022-OEFA/TFA-SE, del 12 de abril de 2022, mediante la cual el Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) examinó para declarar la caducidad de un procedimiento administrativo sancionador en materia ambiental. Veamos lo actuado de manera sintetizada.

5.1. Trámite en primera instancia administrativa

El 20 de agosto de 2020 la Subdirección de Fiscalización de Energía y Minas (en adelante, la SFEM) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, la DFAI), mediante Resolución Subdirectorial, dispuso el inicio del procedimiento administrativo sancionador contra Olympic Perú Inc. Sucursal del Perú (en adelante, el administrado), empresa dedicada a actividades de explotación de hidrocarburos en el lote XIII-A (sectores A y B), ubicado en la Av. Chirichingo 351 —El Chipe— Piura, distrito de Colán, en las provincias de Paita y Sechura, en el departamento de Piura.

Dada la fecha de inicio del procedimiento sancionador, el primigenio plazo de caducidad administrativa vencía, en principio, el 20 de mayo de 2021, esto es, a los nueve meses de realizada la notificación de la imputación de cargos al administrado, de conformidad con el inciso 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG.

Sin embargo, tras los descargos del administrado y el informe final de instrucción que concluyó en la plena corroboración de las infracciones imputadas, mediante Resolución Subdirectoral del 30 de abril de 2021, notificada el mismo día, la SFEM amplió en tres meses el plazo de caducidad del procedimiento sancionador, en aplicación del inciso 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG.

La justificación de esta ampliatoria consistió en que la SFEM, en su calidad de órgano instructor, había solicitado determinada información a la Dirección General de Asuntos Ambientales de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), mediante el Oficio n.º 0065-2021-OEFA/DFAI-SFEM, y no se contaba aún con una respuesta, razón por la cual se requería de un mayor plazo.

Así, la DFAI, mediante Resolución Directoral, declaró la existencia de responsabilidad administrativa del administrado por la comisión de las infracciones imputadas por el órgano instructor; en consecuencia, se ordenó el pago de una multa y el cumplimiento de medidas correctivas. El administrado interpuso recurso de reconsideración contra esta resolución; sin embargo, el órgano resolutor la declaró infundada y, en consecuencia, confirmó la resolución de sanción.

5.2. Examen del caso por el Tribunal de Fiscalización Ambiental

El caso llega al Tribunal mediante recurso de apelación interpuesto por el administrado contra la segunda resolución de la DFAI, que desestimó su recurso de reconsideración contra la resolución de sanción.

En la resolución que finaliza la vía administrativa, el Tribunal observa correctamente que el Oficio n.º 0065-2021-OEFA/DFAI-SFEM fue remitido y notificado a la referida Dirección del MINEM el 4 de mayo de 2021, es decir, después de la fecha en que fue emitida y notificada la

Resolución Subdirectoral de ampliación del plazo de caducidad administrativa. De este modo, la ampliación se sustentaba en una premisa fáctica discordante con la realidad existente al momento de expedirse la resolución, por lo que la SFEM infringió el debido procedimiento administrativo por causal de indebida motivación del acto administrativo en el supuesto de falta de justificación externa del razonamiento (invalidez de las premisas).

En efecto, pese a la naturaleza excepcional de la ampliación del plazo de caducidad administrativa, el órgano instructor incurrió en un vicio de motivación inexistente o aparente al emitir la Resolución Subdirectoral de ampliación, ya que la justificó sobre la base de un pedido de información que realizó con posterioridad a la notificación de esta; por consiguiente, la premisa fáctica de la motivación era inválida.

En función de lo expuesto, el Tribunal señala que la Resolución Subdirectoral de ampliación incumplió los requisitos establecidos en el inciso 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG, al no encontrarse debidamente motivada en atención a las circunstancias que se verificaron al momento de su emisión, motivo por el cual deviene en nula a efectos de ampliar el plazo de caducidad del procedimiento sancionador incoado contra el administrado.

6. CONCLUSIONES

- Los vocablos *poder*, *función* y *potestad*, usados indistintamente en muchas ocasiones para significar la actividad administrativa del Estado, tienen un contenido sustancialmente distinto. Así, la *potestad* sancionatoria de la Administración pública implica que, dentro de la *función* administrativa desempeñada por una organización con *poder* público, hay una repartición o competencia conferida legalmente (principio de legalidad) para sancionar a los administrados que afecten bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento mediante normas que tipifican con precisión la conducta infractora y su correlativa sanción (principio de tipicidad o taxatividad).

- La constitucionalización del ordenamiento jurídico es un fenómeno fundamental de los Estados modernos. En ese sentido, la caducidad administrativa, en tanto institución de derecho público, está intensamente condicionada por el derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos. Desde este enfoque filosófico-constitucional, se tiene que el concepto de caducidad administrativa está referido a plazos que tiene la Administración pública para resolver los procedimientos sancionadores iniciados formalmente, por lo que es válido afirmar que se trata de un instrumento de realización de la garantía constitucional a ser juzgado dentro de un plazo razonable, derivado del derecho fundamental al debido proceso legal, cuya manifestación en el campo del derecho administrativo se encuentra en el denominado *principio del debido procedimiento*.
- El TUO de la LPAG, en su artículo 259, ha positivizado la caducidad con efecto perentorio del procedimiento, mas no de la facultad de la Administración pública para determinar la existencia de infracciones administrativas (vertiente sustantiva de la potestad sancionatoria); de esta funcionalidad se justifica la disimilitud de regulación normativa entre esta institución y la prescripción, a pesar de que ambas están fundadas en la inactividad administrativa y el valor de seguridad jurídica.
- La Resolución n.º 153-2022-OEFA/TFA-SE, emitida por el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, es sintomática de la ligereza con la que es tratada la facultad excepcional de ampliar el plazo de caducidad por las diversas administraciones públicas premunidas legalmente de potestad sancionatoria. Y es que el proceder de la Subdirección de Fiscalización de Energía y Minas (órgano instructor del procedimiento sancionador por daños al medio ambiente derivados de la actividad minera y energética), consistente en justificar la ampliación del plazo de caducidad en un pedido de información que a la fecha de la resolución no se había realizado, evidencia el propósito de muchas autoridades de evitar responsabilidad disciplinaria usando las competencias que el ordenamiento les confiere para fines de interés público.

REFERENCIAS

- Abruña Puyol, A. (2010). *Delimitación jurídica de la Administración pública en el ordenamiento peruano*. Palestra Editores.
- Cassagne, J. C. (2017). *Derecho administrativo* (2.^a ed., t. I). Palestra Editores.
- Cassagne, J. C. (2019). *Los grandes principios del derecho público (constitucional y administrativo)*. Ediciones Olejnik.
- García Toma, V. (2011). *Legislativo y Ejecutivo en el Perú* (3.^a ed.). Adrus.
- Ivanega, M. M. (2008). Consideraciones acerca de las potestades administrativas en general y de la potestad sancionadora. *Revista de Derecho Administrativo*, (4), 107-120. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14528>
- Morón, J. C. (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27444 (Decreto Supremo n.º 004-2019-JUS)* (14.^a ed., t. II). Gaceta Jurídica.
- Núñez, C. (2017). Una aproximación conceptual al principio pro persona desde la interpretación y argumentación jurídica. *Materiales de Filosofía del Derecho*, 2.
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) (2022). *Resolución n.º 153-2022-OEFA/TFA-SE*. Lima: 22 de abril de 2022. <https://www.gob.pe/institucion/oeffa/normas-legales/2983827-00153-2022-oeffa-tfa-se>
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (1969). *Convención Americana de Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32)*. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm
- Tribunal Constitucional (2004). *Expediente n.º 2192-2004-AA/TC*. Lima: 11 de octubre de 2004. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02192-2004-AA.pdf>

Tribunal Constitucional (2005a). *Expediente n.º 4289-2004-AA/TC*. Lima: 17 de febrero de 2005. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/04289-2004-AA.pdf>

Tribunal Constitucional (2005b). *Expediente n.º 618-2005-HC/TC*. Lima: 8 de marzo de 2005. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00618-2005-HC.html>

Tribunal Constitucional (2008). *Expediente n.º 00728-2008-PHC/TC*. Lima: 13 de octubre de 2008. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/00728-2008-HC.pdf>

Varsi, E. (2021). *Tratado del derecho de la prescripción y la caducidad*. Fondo Editorial de la Universidad de Lima.