



La caducidad del procedimiento sancionador en el Perú*

The expiration in the sanctioning procedure in Peru

Oscar Alejos Guzmán**

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Resumen:

La caducidad es una figura relativamente nueva en el procedimiento sancionador peruano. Su incorporación en la Ley del Procedimiento Administrativo General se produjo con las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1272 a fines del año 2016. Su regulación no está libre de vacíos (pese al poco tiempo de vigencia, fue modificada en el año 2018) y ha sido objeto de diversas interpretaciones por parte de las diversas entidades de la administración. En este artículo pretendo brindar respuesta a algunas de las interrogantes que se han abierto paso en el corto tiempo de vigencia de la caducidad.

Abstract:

The expiration is a new legal institution in the Peruvian sanctioning procedure. Its incorporation in the Administrative Procedure Act occurred with the modifications made by the Legislative Decree N° 1272 at the end of 2016. As such, its regulation is not free of loopholes (despite its short duration, the law was again modified on 2018) and already has been subject to different interpretations by different public administrations. In this paper, I aim to give an answer to some of the questions that have arisen in the short life of the "expiration" rule.

Palabras clave:

Derecho administrativo – Caducidad – Procedimiento sancionador – Seguridad jurídica – Eficacia

Keywords:

Administrative law – Expiration – Sanctioning procedure – Legal certainty – Efficacy

Sumario:

1. Introducción – 2. Fundamento de la caducidad – 3. Deslinde con otras nociones de caducidad – 4. Deslinde con figuras afines – 5. La regulación de la caducidad en la Ley del Procedimiento Administrativo General – 6. Lo que no dice la ley – 7. Conclusiones – 8. Bibliografía

* Agradezco los comentarios de Ramón Huapaya, Néstor Shimabukuro y Diana Attilano a borradores previos de este trabajo. La responsabilidad por lo señalado es exclusivamente mía y no comprometo a las instituciones de las cuales formo parte.

** Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Estudios de posgrado en la Universidad Externado de Colombia y en la Universidad ESAN. Adjunto de docencia en la UNMSM. Asociado del área de Derecho Administrativo y Contratación Pública en CMS Grau. Contacto: oscar.alejos@cms-grau.com

1. Introducción

La caducidad del procedimiento sancionador ha sido recientemente regulada en nuestro ordenamiento jurídico e incorporada de forma general en la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), a raíz de las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272 a fines del año 2016.

En pocas palabras, la caducidad implica someter al procedimiento sancionador a un *plazo fatal* que, luego de transcurrido sin que se haya expedido resolución final, provoca el archivo del procedimiento. La razón de su incorporación se encuentra en que muchos procedimientos sancionadores se extendían por demasiado tiempo, cargando al ciudadano imputado con ese “pesar” por meses e incluso años. Por ello, se ha visto la necesidad de encauzar los procedimientos sancionadores dentro de un plazo razonable¹ (conforme lo exige, además, el principio del debido procedimiento), otorgando seguridad a los ciudadanos e impulsando la eficacia en la actuación de los poderes públicos².

Ahora bien, su regulación en la Ley del Procedimiento Administrativo General es novedosa y, como tal, sujeta a múltiples preguntas. Si bien la regulación de la caducidad se ha realizado de forma relativamente completa (considerando las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1452), existen aún vacíos que se materializan en diferentes cuestiones que los operadores están tratando de resolver.

Este escenario de incertidumbre respecto de algunas cuestiones ha motivado que las distintas entidades de la administración pública *interpreten* los alcances de la caducidad, tanto mediante el uso de sus potestades reglamentarias (es decir, mediante reglamentos), como en casos concretos (es decir, mediante actos administrativos).

Lamentablemente, en muchos casos se ha partido de las premisas incorrectas, pues –es mi opinión– se han olvidado las razones que fundamentan la regla de la caducidad. Es lógico que, si uno se olvida del fundamento de la institución, necesariamente llegará a lugares equivocados. Es eso lo que considero ha sucedido en no pocos casos que brevemente explicaré en este artículo.

Considerando esta situación, mi objetivo es manifestar mi posición respecto de estos temas controvertidos y específicamente sobre cómo las administraciones públicas vienen interpretando la Ley. Como ya he adelantado, mi tesis parte de una lectura finalista de la norma.

2. Fundamento de la caducidad

La caducidad se materializa en una regla según la cual el procedimiento administrativo sancionador se archiva cuando ha transcurrido determinado lapso de tiempo desde que se inició el procedimiento sin que el mismo haya culminado en primera instancia, con la notificación del respectivo acto administrativo. En ese sentido, la caducidad tiene como *objeto* fijar un límite (temporal) a la potestad sancionadora del Estado.

Siendo así, la regla de la caducidad (como todas las reglas que se manifiestan en el Derecho administrativo) puede ser vista desde dos ópticas. Primero, de cara al ciudadano, es una garantía que le permite saber de antemano cuánto durará el procedimiento sancionador al que se encuentra sometido. Segundo, de cara a la administración, la caducidad es una carga que se le impone para instruir y resolver en un lapso determinado de tiempo, de manera que utilice sus recursos adecuada y eficientemente.

Estas ópticas permiten entender el *fundamento* de la regla de caducidad, materializado en dos principios³. El primero es el principio de seguridad jurídica en la modalidad de cognoscibilidad y calculabilidad⁴,

1 Juan Carlos Morón sostiene incluso que el derecho al plazo razonable se constituye en fundamento de la caducidad del procedimiento sancionador, conjuntamente con la seguridad jurídica, en Juan Carlos Morón, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo II, 12da edición (Lima: Gaceta Jurídica, 2017), 523-525.

2 Christian Guzmán parece asumir una posición similar cuando señala las razones que motivaron la incorporación de esta figura:“(…) los procedimientos administrativos sancionadores eran tramitados en un plazo muy largo, lo cual afectaba tanto a los administrados como a la gestión administrativa. Así, el Decreto Legislativo N° 1272 ha incorporado la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores a fin de corregir esta situación, lo cual además se encuentra respaldado por el derecho comparad”. Christian Guzmán, *Procedimiento administrativo sancionador* (Lima: Instituto Pacífico, 2019), 97.

3 En la doctrina nacional, Juan Carlos Morón entiende que el fundamento de la caducidad se encuentra en la seguridad jurídica y en el derecho al plazo razonable. En mi opinión, el derecho al plazo razonable, si bien es componente del debido procedimiento, resulta también la contracara del principio de eficacia. En efecto, si la administración actúa eficaz y eficientemente, entonces necesariamente ha de resolver en un *plazo razonable*. Bajo esta perspectiva, no existe diferencia sustancial entre la tesis que se sostiene aquí y la expuesta por el autor mencionado. Morón, *Comentarios a la Ley del Procedimiento...*, 528-529.

4 Al respecto, se sostiene que la *calculabilidad* como componente de la seguridad jurídica exige también que las decisiones con consecuencias jurídicas se tomen en un lapso de tiempo no prolongado: “La exigencia de calculabilidad del Derecho no se satisface solo con el ciudadano tiene, en gran medida, la capacidad de anticipar y medir el espectro reducido y poco variable de consecuencias atribuibles en abstracto a actos, propios y ajenos, o a hechos. Depende, igualmente, de un lapso de tiempo no muy largo dentro del

dado que permite al ciudadano *saber* de antemano el tiempo que durará el procedimiento sancionador, permitiéndole hacer las *previsiones* que sean necesarias de forma *oportuna*⁵. El segundo es el principio de *eficacia*⁶ que impone un modo de actuar a la administración, de manera que todo aquello que realice se materialice en *resultados*⁷ que deben producirse además de forma *eficiente*⁸.

La seguridad jurídica como principio que fundamenta la regla de caducidad no debería dejar lugar a dudas. Es más que evidente que el ciudadano debe saber el tiempo al que estará sometido a la potestad sancionadora de la administración. Ello le permitirá prever, por ejemplo, cuánto gastará en asesoría por dicho procedimiento, cuándo podría quedar sujeto al pago de una multa, cuándo podría quedar sujeto al cumplimiento de una medida correctiva, entre otros. Es función del Derecho garantizar esa previsibilidad⁹.

Por su parte, es claro también que la eficacia como principio fundamenta la regla de caducidad, porque al establecer un lapso en que la administración debe resolver, se garantiza que actúe eficaz y eficientemente, esto es, con miras a resultados concretos¹⁰ y evitando incurrir en costos innecesarios (por ejemplo, errores de tramitación, diligencias impertinentes, etc.). La idea detrás es que el procedimiento sancionador tiene que avanzar porque: (i) si de verdad existe infracción, esta debe ser reprimida y corregida cuanto antes; y, (ii) si no existe infracción, el ciudadano debe liberarse del procedimiento también tan rápido como sea posible¹¹.

Es así como ambos principios justifican la regla de caducidad. En otras palabras, ambos principios justifican que un procedimiento sancionador esté sometido a un tiempo determinado que tiene que ser conocido de antemano, tanto por el ciudadano (imputado) como por los funcionarios que forman parte de la administración pública que instruye y resuelve.

Ahora bien, pese a la conjugación de ambos principios, en un escenario en el cual éstos entren en confrontación, el intérprete deberá tener siempre en cuenta el artículo 86 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General ("TUO de la LPAG") que impone el deber de interpretar las normas de forma que mejor se atiende el fin público, pero preservando siempre los derechos de los administrados.

Si bien para algunos esto puede parecer una discusión abstracta que no amerita mayor tiempo de estudio, lo cierto es que, en la práctica, no son pocos los casos en donde los principios entren en conflicto.

que se aplicará la consecuencia definitiva". Humberto Ávila, *Teoría de la seguridad jurídica*, trad. Laura Criado (Madrid: Marcial Pons, 2012), 528.

5 Señala Humberto Ávila "La indefinición relativa a las consecuencias definitivas no puede durar un período tan largo que la propia indefinición se convierta en causa para la inacción". Humberto Ávila, *Teoría de la seguridad jurídica...*, 528-529:

6 Es importante destacar que el concepto que maneja el *principio de eficacia* trasciende la descripción del numeral 1.10 del artículo IV de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Es más, podría considerarse que la concepción que se maneja aquí del principio de eficacia incluye también al principio (de raigambre europea) de buena administración.

7 Sobre el principio de eficacia, señala Juan Carlos Morón: "Ahora no solo basta cumplir las normas para contar con legitimidad, sino que además la actividad gubernamental debe ir aparejada con el logro de los resultados u objetivos previstos por el ordenamiento al crear determinada facultad u obligación administrativa". Morón, *Comentarios a la Ley del Procedimiento...*, 109-110. En el mismo sentido, Luciano Parejo, "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la administración pública", *Documentación Administrativa* N° 218-219 (1989): 16: "No basta ahora ya al Estado la legitimación que le presta el origen democrático del poder, ni la derivada de la efectividad (en términos tradicionales) de su mando sobre los ciudadanos: le es preciso justificarse permanentemente en la adecuada utilización de los medios puestos a su disposición y la obtención de resultados reales, es decir, necesita la legitimación que proviene de la eficacia en la resolución de los problemas sociales".

8 En palabras de Luciano Parejo, "La eficacia como principio jurídico...": 19: "La eficiencia puede definirse como subespecie de la eficacia, que incorpora la perspectiva de la relación medios-objetivos para prescribir el grado óptimo de la misma, siendo posible también diferenciar tipos de eficiencia según el criterio material que se emplee para la fijación de la relación óptima". Por su parte, Daniel Wunder y Emerson Gabardo, "El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* N° 39 (2018): 137-138, sostienen que el principio de eficiencia se traduce en el deber de la autoridad de: "1) ejercitar la potestad administrativa que le es jurídicamente conferida con la máxima celeridad, presteza, economicidad y productividad; 2) actuar de modo a concretar fielmente la finalidad pública subyacente a las normas jurídicas a las cuales está sometida; 3) utilizar los medios más adecuados al alcance óptimo de los objetivos estatuidos por el derecho positivo (interés público); 4) conferir la máxima efectividad a los comandos que le son dirigidos por el ordenamiento jurídico, y 5) siempre de acuerdo con los derechos fundamentales y con los demás principios y reglas que orientan la actividad administrativa".

9 Así, en la sentencia recaída en el Expediente N° 10-2014-PI/TC, el Tribunal Constitucional ha explicado el principio de seguridad jurídica en los siguientes términos: "(...) se asegura a todos los individuos una expectativa razonablemente fundada sobre cómo actuarán los poderes públicos y, en general, los individuos al desarrollarse e interactuar en la vida comunitaria".

10 Daniel Wunder y Emerson Gabardo, aciertan al considerar la *productividad* como componente del principio de eficiencia, precisando que se debe garantizar una 'actuación direccionada a la producción de resultados efectivos, correspondientes con las finalidades predispuestas en la ley'. Daniel Wunder y Emerson Gabardo, "El principio constitucional de eficiencia administrativa...": 139.

11 Invita a preocupación lo que señala Juan Carlos Morón: «Sucede muchas veces que la Administración temerosa de archivar un procedimiento sancionador cuando no encuentra razón para ello, prefiere mantenerlo latente en el tiempo para no asumir responsabilidades». Morón, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo...*, 529.

3. Deslinde con otras nociones de caducidad

La caducidad regulada en nuestro país en el marco del procedimiento sancionador debe diferenciarse de otras figuras que reciben también el nombre de “caducidad”. En ese sentido, a fin de evitar confusiones, es imperativo resaltar dichas diferencias, aunque sea someramente¹².

Así, en primer lugar, tenemos lo que se denomina *caducidad carga* que consiste esencialmente en la previsión de un plazo determinado para ejercer un derecho, como sucede con los plazos que establece la ley para interponer recursos administrativos.

En segundo lugar, tenemos lo que se llama *caducidad sanción* que consiste en la pérdida de un derecho por el incumplimiento de alguna obligación prevista como requisito para conservar dicho derecho¹³. A diferencia del caso anterior, no se trata de una restricción para *ejercer* el derecho, sino que se prevé para *extinguir* un derecho que ya se tiene. Sucede eso, por ejemplo, con el registro de un signo distintivo susceptible de perderse por el transcurso del tiempo sin ser usado.

Ahora bien, me permito resaltar un punto importante. Los casos mencionados son precisamente los tipos de caducidad que se consideran en nuestro ordenamiento civil. Así, los casos de caducidad que prevé nuestro Código Civil son precisamente casos de *extinción* de derechos o, si se prefiere, de *pérdida de la posibilidad de ejercerlos*.

Distinto es el caso de la llamada *caducidad perención* que es justamente la que se regula en el procedimiento sancionador peruano. En estos casos, como ya se ha adelantado, el vencimiento del plazo que prevé el ordenamiento jurídico genera el archivo del procedimiento.

Esta distinción es necesaria y no solo por un prurito teórico. La relevancia se encuentra en que, ante la ausencia de reglas específicas para abordar un problema de la caducidad perención, no cabe acudir a las reglas de los demás tipos de caducidad. La equivalencia de nombres no puede justificar una equivalencia de soluciones.

En concreto, ello quiere decir que, si se advierte un vacío en la regulación que el TUO de la LPAG brinda para la caducidad del procedimiento sancionador, es inadmisibile que se busque una respuesta en el Código Civil asumiendo que esta es norma supletoria. La razón es que la caducidad que se regula en el Código Civil no es ni igual ni parecida a la caducidad perención. De ahí que debe quedar claro que las reglas civiles de la caducidad no son traspasables a la caducidad del procedimiento sancionador¹⁴.

Lo señalado anteriormente podría parecer demasiado obvio y hasta innecesario, pero no lo es. Prueba de ello es lo que hacían algunas administraciones públicas antes de que existiera la regla de caducidad.

En efecto, el lector debe reparar en que la caducidad, aun cuando no estuviera expresamente regulada, era invocada por algunos administrados. Su falta de previsión expresa no era obstáculo, en tanto podía derivarse de otros principios o reglas. Por ejemplo, siguiendo jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁵, fácilmente podría alegarse que el *derecho a un plazo razonable* como parte del *debido procedimiento* justificaba invocar la caducidad del procedimiento sancionador. Asimismo, recurriendo a la regla de *competencia* como requisito de validez del acto (artículo 3 del TUO de la LPAG), podía sostenerse que la competencia implica también una *facultad por tiempo determinado*; siendo así, al transcurrir dicho tiempo, el procedimiento debía *caducar*, en el sentido que la autoridad había perdido competencia para resolver¹⁶. En suma, no era tan difícil invocar la caducidad, aun cuando no existiera una previsión expresa.

12 En la doctrina nacional, Juan Carlos Morón diferencia entre caducidad de la acción, caducidad carga, caducidad sanción y caducidad perención. Morón, *Comentarios a la Ley del Procedimiento...*, 527.

13 Sobre la diferencia entre caducidad sanción y revocación, véase con provecho: Lucio Sánchez y Gianpierre Valverde, “La caducidad del procedimiento administrativo sancionador en el T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Estudio introductorio para su caracterización en el ordenamiento peruano”, *Revista de Derecho Administrativo* N° 17 (2019), 82.

14 De ahí que se advierta lo siguiente: “No debe confundirse la caducidad prevista en el T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General, la cual está concebida como una figura propia del Derecho Administrativo, con la caducidad del Derecho Civil”. Morón, *Comentarios a la Ley del Procedimiento...*, 526.

15 Por ejemplo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 1006-2016-PHC/TC.

16 Esta visión no es necesariamente nueva ni original. Jaime Orlando Santofimio, por ejemplo, analiza desde esta perspectiva las instituciones de prescripción y caducidad: “Bajo esa perspectiva se espera de ellas no solo el estricto cumplimiento del régimen sustancial que deban aplicar en cada una de sus manifestaciones, sino también, y de manera principal, el respeto al ámbito temporal concedido por las normas para desempeñarse válidamente, En otras palabras, el ejercicio de autoridad está acompañado del acatamiento imperativo de las reglas de competencia y de los términos estrictos concedidos para su ejercicio”. Jaime Orlando Santofimio, *Compendio de derecho administrativo* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017), 486

Pues bien, en dicho contexto, algunas administraciones públicas recurrían al Código Civil para negar la aplicación de la caducidad. Por ejemplo, en la Resolución N° 370-2014-OEFA-DFSAI, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (“OEFA”), resolvió una cuestión de caducidad. En dicha oportunidad, la Dirección señaló –sin mayor justificación de por medio– que el Código Civil era aplicable supletoriamente para definir las características de la caducidad. Partiendo de dicha premisa, la Dirección concluyó que el plazo previsto en la norma reglamentaria del OEFA no podía considerarse un plazo de caducidad, porque el Código Civil establece que los plazos de caducidad se fijan solo por ley.

Este caso que no debería repetirse es prueba suficiente de la necesidad de aclarar que la supletoriedad del Código Civil no debe aplicar para la interpretación de las instituciones del procedimiento sancionador, considerando la diferente naturaleza de estas.

4. Deslinde con figuras afines

No solo es necesario diferenciar la caducidad del procedimiento sancionador de otras figuras que también se denominan “caducidad” en el Derecho. También es necesario marcar diferencia con otras figuras que sí son afines al procedimiento sancionador, como es el caso de la *prescripción*.

Antes de entrar a las diferencias, es preciso indicar las similitudes. Ambas figuras jurídicas se vinculan con el transcurso del tiempo y la inactividad de la administración¹⁷, atribuyéndole efectos que, de una u otra manera, afectan la *competencia* de la autoridad.

Sucede además que ambas figuras comparten el mismo fundamento. Así, es posible sostener que, también en el caso de la prescripción, el sustento se encuentra en los principios de seguridad jurídica y eficacia¹⁸. El primero porque se busca otorgar al ciudadano la seguridad que solo podrá ser perseguido por un tiempo determinado luego del cual la administración ya no puede imputar cargos. El segundo porque obliga a la administración a actuar de forma eficiente¹⁹ con miras a resultados concretos, lo que implica utilizar eficientemente sus recursos para detectar infracciones e imputar cargos en un período de tiempo determinado²⁰.

Sin perjuicio de ello, existen diferencias notables entre ambas figuras. En el caso de la prescripción, el transcurso del tiempo hace que la autoridad pierda la competencia para detectar la infracción y sancionar; mientras que, en el caso de la caducidad, el transcurso del tiempo hace que la autoridad pierda la competencia para seguir con el procedimiento sancionador, debiendo archivar el mismo. En ese sentido, mientras la prescripción se predica de la infracción; la caducidad se predica del procedimiento sancionador. Asimismo, mientras la prescripción se vincula con el inicio del procedimiento (precisamente, impidiendo que se inicie); la caducidad se vincula con su término (precisamente, estableciendo un plazo máximo).

Como consecuencia de ello, la prescripción depende del tipo de infracción o, siendo más precisos, el cómputo del plazo de prescripción depende del tipo infracción (si es instantánea, permanente, continuada, etc.). En cambio, la caducidad no depende del tipo de infracción y opera igual en cualquier procedimiento.

Por otra parte, la prescripción, al incidir sobre la infracción, elimina toda posibilidad del Estado de perseguir nuevamente dicha infracción. Dicho de otro modo, una vez declarada la prescripción de una infracción, esta no puede ser perseguida nunca más, de tal manera que una regulación no podría prever lo contrario.

17 Morón, *Comentarios a la Ley del Procedimiento...*, 528.

18 Cfr. Víctor Baca, “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* N° 37 (2011): 265; Diego Zegarra, “La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General”, *Revista de Derecho Administrativo* N° 9 (2010): 207. Al respecto, señala Rafael Caballero, “Prescripción de infracciones y sanciones”, en *Diccionario de sanciones administrativas*, dir. Blanca Lozano (Madrid: Iustel, 2010), 641-642: “Si bien una infracción, al igual que un delito o una falta, suponen una quiebra del orden jurídico, y deben perseguirse de oficio por las autoridades competentes, la responsabilidad derivada de esa acción u omisión no puede estar indefinidamente pendiente como una espada de Damocles sobre la persona responsable”. Y agrega: “Finalmente, la prescripción es un factor coadyuvante de la eficacia administrativa. En la medida en que impone un límite, marca una frontera irremediable para un tipo de acción administrativa (la sancionadora), a la que tiene que ajustarse”. Se aprecia en esta posición tanto la seguridad jurídica como la eficacia, a modo de fundamentos de la prescripción.

19 En los términos del Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 603-2010-PA/TC del 8 de noviembre de 2010: “(...) este Colegiado no puede dejar de resaltar que la prescripción constituye un remedio ante la inacción, en este caso de la administración”.

20 Jorge Danós, “La preferencia de los principios de la potestad sancionadora establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General respecto de las normas especiales sobre la materia”, en *IV Congreso Nacional de Derecho Administrativo* (Lima: Palestra, 2013), 695.

Distinto es el caso de la caducidad, dado que ésta actúa sobre el procedimiento²¹. De ahí que, en principio²², se podría prever que la infracción se siga persiguiendo, pero en un nuevo procedimiento.

Otra diferencia fundamental se encuentra en que, mientras la prescripción admite la suspensión; la caducidad no admite ni suspensión ni interrupción²³, siendo un plazo verdaderamente fatal para la administración.

Por último, cabe destacar que los plazos también son diferentes y no solo porque la regulación específica puede prever distintos plazos discrecionalmente. En efecto, más allá de lo que diga una norma en concreto, lo razonable siempre será que el plazo de prescripción sea mayor al de caducidad, por la sencilla razón que la autoridad necesita más tiempo para detectar, investigar e imputar cargos que para instruir y resolver en el marco de un procedimiento.

Lo señalado es importante porque revela que hay tener mucho cuidado al momento de querer extrapolar reglas de una figura a otra, dado que –como he apuntado– existen muchas diferencias entre ambas.

5. La regulación de la caducidad en la Ley del Procedimiento Administrativo General

Como indiqué al inicio, la caducidad ha sido regulada por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico con la reforma producida a raíz del Decreto Legislativo N° 1272. Luego de ello, la regulación de la figura ha sufrido modificaciones con el Decreto Legislativo N° 1452.

A la fecha, el artículo 259 del TUO de la LPAG, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, regula la caducidad en los siguientes términos:

Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador

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

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.

3. La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.

4. En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado administrativamente no interrumpe la prescripción.

5. La declaración de la caducidad administrativa no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que no puedan o no resulte necesario ser actuados nuevamente. Asimismo, las medidas preventivas, correctivas y cautelares dictadas se mantienen vigentes durante el plazo de tres (3) meses adicionales en tanto se disponga el inicio del nuevo procedimiento sancionador, luego de lo cual caducan, pudiéndose disponer nuevas medidas de la misma naturaleza en caso se inicie el procedimiento sancionador.

Del texto citado se desprende toda la regulación de la caducidad en materia administrativa en el Perú. Para empezar, la norma fija un plazo de caducidad de nueve meses, con la posibilidad *excepcional* de ser ampliado como máximo por tres meses adicionales, pero mediando para ello una resolución debidamente sustentada. Cabe destacar que este es un plazo que opera por defecto, ante la ausencia de una norma especial que prevea un plazo diferente.

Ahora bien, la norma es clara al señalar que ese plazo diferente deberá ser fijado por ley; en otras palabras,

21 Al respecto, dice Jorge Danós: "Como se puede apreciar la figura objeto de análisis no extingue la responsabilidad del infractor como sucede con la prescripción de las infracciones, porque solo tiene atribuido efectos procesales, no impidiendo que se pueda iniciar un nuevo procedimiento sancionador siempre que no se haya producido la prescripción de la infracción". Danós, "La preferencia de los principios...", 724.

22 Digo en principio, porque si bien es posible que exista una regla en tal sentido, lo cierto es que también deben ponderarse otras reglas, como la prohibición de doble persecución (*non bis in idem* procesal), reconocida por el Tribunal Constitucional del Perú.

23 Morón, *Comentarios a la Ley del Procedimiento...*, 528.

no cabe escapar de la regla de los nueve meses mediante una norma reglamentaria. Menos aún cabe disponer que simplemente no existe un plazo, como lamentablemente ha hecho la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP ("SBS") en su Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia de Prevención del Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo, aprobado por Resolución SBS N° 8930-2012²⁴. En mi opinión, esta disposición de la SBS debe entenderse derogada en virtud de la aprobación sobrevenida del Decreto Legislativo N° 1272.

La norma establece que el *inicio* del cómputo del plazo se produce en la fecha de *notificación* de la imputación de cargos. Sobre el particular, desde antes de la incorporación de la caducidad al ordenamiento jurídico peruano²⁵, e incluso luego²⁶, se ha sostenido que la regla debiera ser que el plazo comience con el acto de inicio del procedimiento y no con su notificación. Comparto esta posición crítica, en la medida que la notificación depende de la misma administración, de manera que, si queremos incentivarla a actuar con celeridad, entonces tiene pleno sentido establecer que el plazo de caducidad empieza a contabilizarse desde el *inicio*, siendo su notificación parte de los actos que la administración deberá realizar oportunamente para cumplir con los fines del principio de eficacia²⁷.

Se establece también que la caducidad aplica solo para el procedimiento en primera instancia, excluyéndose expresamente a los procedimientos recursivos de su ámbito de aplicación²⁸.

Por otro lado, la norma es clara al establecer la operación automática de la caducidad y su consecuencia: el archivo del procedimiento. En línea con ello, el numeral 3 de la norma citada establece que la caducidad se declara de oficio, sin perjuicio que el administrado pueda también pedirla. De ello se deduce que la caducidad es una regla de orden público o, si se prefiere, que es de *interés público*. Por ello se dispone su carácter automático y su declaración de oficio, quedando claro que el administrado no podría renunciar a la misma. Esa naturaleza *indisponible* de la caducidad revela su importancia y trascendencia para el interés público.

Ello nos permite sostener también que la caducidad no puede suspenderse ni interrumpirse. Su naturaleza es la de un *plazo fatal* para la administración, de manera que ningún evento puede suspender, ni mucho menos interrumpir dicho plazo. Si bien un sector de la doctrina²⁹ admite que, en ciertos supuestos, pueda suspenderse el plazo de caducidad, discrepo de dicha posición. No existe ninguna justificación para ello. Los casos de fuerza mayor no pueden admitir la suspensión del plazo, pues ello implica que dicho riesgo lo asuma el administrado, cuando es la administración la que se encuentra en una mejor situación para enfrentar ese riesgo. El ejemplo que se pone de requerimiento de informes a otras autoridades revela que es la misma administración la que podría haber previsto dicha necesidad en la etapa de investigación, antes del inicio del procedimiento. Permitir que se suspenda el plazo en estos casos no hace sino afectar la seguridad jurídica y desincentivar la actuación eficaz de la administración.

Tampoco cabe argüir que existen casos en los cuales el particular busca entorpecer el procedimiento. Frente a estos casos, corresponde a la administración ordenar adecuadamente las actuaciones procedimentales; para ello, existe una etapa de instrucción.

El numeral 4 del artículo 257 antes citado establece que la caducidad no enerva la posibilidad que el órgano competente *evalúe* el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. En ese sentido, en principio, la norma parecería permitir que un procedimiento caducado pueda ser reiniciado. Como explicaré más adelante, discrepo de esa lectura de la norma.

Por otro lado, el mismo numeral dispone que el procedimiento caducado no interrumpe la prescripción. Dicho de otro modo, cuando un procedimiento ha caducado, se le tiene por inexistente, de manera que esos nueve o doce meses se siguen contabilizando para el cálculo de la prescripción. Esta regla se explica

24 Artículo 14.- Plazos

El procedimiento sancionador, así como las indagaciones preliminares realizadas por esta Superintendencia antes de su inicio, no están sujetas a un plazo determinado, el que dependerá de la complejidad de cada caso.

25 Víctor Baca, "La prescripción de las infracciones...", 266.

26 Morón, *Comentarios a la Ley del Procedimiento...*, 529.

27 Otra de las razones para asumir esta posición se encuentra en los continuos problemas de notificación que se presentan en la práctica. Si pretendemos incentivar una administración eficiente, tiene sentido que el inicio del cómputo del plazo de caducidad no se fije en la notificación, pues ésta depende de la propia administración.

28 La explicación dogmática de esta regla es brindada por Manuel Gómez Tomillo e Iñigo Sanz Rubiales: "En la medida en que se prevé únicamente para los procedimientos de oficio, la perención no es aplicable, por supuesto, a los recursos que se puedan plantear frente a las sanciones impuestas, porque los recursos son procedimientos administrativos a instancia de parte, y no les sería de aplicación entonces la caducidad (...)" Manuel Gómez Tomillo e Iñigo Sanz Rubiales, *Derecho administrativo sancionador. Parte general. Teoría general y práctica del derecho penal administrativo*, 2da edición (Navarra: Aranzadi, 2010), 772.

29 Sánchez y Valverde, "La caducidad del procedimiento administrativo...", 88.

fácilmente si atendemos al principio de eficacia que fundamenta la caducidad, pues claramente esta regla busca incentivar aún más a la administración para que resuelva oportunamente.

Por último, la novedad que trajo el Decreto Legislativo N° 1452 se encuentra en el numeral 5 del artículo 257 del TUO de la LPAG. Conforme a esta norma, se regulan los alcances de la caducidad respecto de determinadas actuaciones. Así, se establece que la caducidad no priva de efectos a las actuaciones de fiscalización ni a los medios de prueba actuados. Esta regla es lógica, considerando que los medios de prueba no deberían verse afectados por el paso del tiempo. Su valor probatorio no depende de ello, así que sería incluso contrario al principio de verdad material ignorar las pruebas actuadas.

Sin embargo, en el mismo numeral se establece una regla que sí amerita un cuestionamiento. Se ha dispuesto que las medidas preventivas, correctivas y cautelares se mantendrán vigentes por el plazo de tres meses luego de la caducidad, en tanto se dispone el inicio de un nuevo procedimiento.

Como mínimo, esta regla merece tres críticas³⁰: (i) no parece razonable que determinadas medidas que se imponen considerando un “peligro en la demora” (como las preventivas y las cautelares), se mantengan vivas cuando es la misma administración la que se ha demorado tanto que ha dejado caducar el procedimiento. ¿Hasta qué punto el ciudadano debe cargar con los problemas de ineficiencia de la Administración?; (ii) carece de sentido incluir a las medidas correctivas, considerando que éstas se imponen con la decisión que da por terminado el procedimiento, cuando existe certeza de una situación antijurídica que amerita intervención; en buena cuenta, se está atentando contra la *presunción de licitud* al mantener medidas correctivas sin declaración de responsabilidad que les sirva de respaldo; y, (iii) se parte de la premisa que la autoridad siempre iniciará un nuevo procedimiento, cuando párrafos más atrás la misma norma establece que ello solo es una posibilidad.

Por ello, soy de la opinión que este agregado no solo era innecesario, sino que además contraviene los principios que justifican la regla de caducidad³¹, además del principio de presunción de licitud antes mencionado (reconocido también en el artículo 248 del TUO de la LPAG). Así, parece que el legislador no ha tomado en cuenta que con dicha disposición se afecta la seguridad jurídica del ciudadano que no solo se ha visto perjudicado con determinados actos de gravamen (cautelares y preventivas), sino que además ya no sabe a ciencia cierta cuánto tiempo tendrá que soportar dichos gravámenes (¿los nueve meses que dura el procedimiento?, ¿los doce meses hasta donde se puede ampliar el plazo?, ¿quince meses si es que el procedimiento ha caducado?).

6. Lo que no dice la ley

Conforme se ha visto, la regulación de la caducidad presenta no pocos problemas en su correcta interpretación. Sin embargo, hasta ahora solo me he centrado en lo que dice la norma, dejando de lado lo que *no dice*. En las siguientes líneas, abordaré estos aspectos problemáticos de la regulación que el legislador ha dejado sin respuesta y que las administraciones públicas han ido perfilando poco a poco, aunque no siempre de la mejor manera.

Un buen ejemplo en el que no vale la pena detenerse mucho por la facilidad de su solución es el siguiente. Como se ha indicado, la norma es clara al precisar que el plazo se computa desde la notificación de cargos; sin embargo, omite señalar cómo calcular la fecha de corte. En otras palabras, omite señalar qué fecha debe contarse al momento de decidir si los nueve meses han transcurrido: la fecha de la resolución que pone fin a la instancia o la fecha en que esta resolución se notifica. ¿Qué pasa si la resolución se emite, pero antes de notificarse, transcurren los nueve meses? La respuesta es que vale la resolución emitida y notificada, pues solo con la notificación surte efectos conforme al artículo 16 del TUO de la LPAG. Felizmente, así lo ha entendido también el Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temáticas de Energía y Minería del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (“OSINERGMIN”) en su Resolución de Sala Plena N° 001-2018-OS/STOR-TASTEM, conforme a la cual se aprobó este criterio resolutivo que, reitero, no debería dejar lugar a dudas³².

30 Una crítica adicional se expone en Lucio Sánchez y Gianpierre Valverde: “Esta modificación llama la atención, pues, por su misma naturaleza instrumental y temporal, las medidas provisionales adquieren esencia y vigencia con la finalidad de asegurar la eficacia de una resolución final. No obstante, habiendo operado la caducidad de un procedimiento, mal podría extenderse la vigencia de una medida provisional si el cauce adjetivo empleado para dictar la decisión final que busca cautelar ya se ha extinguido”. Sánchez y Valverde, “La caducidad del procedimiento administrativo...”, 91.

31 En contra de la posición crítica que aquí asumo, Christian Guzmán, *Procedimiento administrativo sancionador...*, 99, quien, sin embargo, solo apela a la razonabilidad de la norma.

32 Coincide Juan Carlos Morón: “(...) el día final de ese plazo no es la fecha de la resolución sancionadora, sino el de su notificación al administrado, dado que elementales razones de garantía impiden que se conceda efecto interruptor a una resolución no comunicada aun”. Morón, *Comentarios a la Ley del Procedimiento...*, 529.

6.1 ¿En qué se puede motivar la prórroga de plazo?

Se ha señalado anteriormente que la norma permite la prórroga del plazo para resolver, de manera que los nueve meses pueden convertirse en doce meses. Esta válvula de escape le permite a la administración usar un poco más de tiempo en la instrucción y resolución del caso.

Felizmente, el TUO de la LPAG exige que esa prórroga del plazo se motive debidamente. Esta precisión llama a interrogarnos dos cosas: ¿por qué la precisión si en principio todo acto debe ser motivado?, ¿cómo debe motivarse dicha prórroga?

La primera pregunta planteada me parece trascendental, si partimos de la premisa que el legislador no es redundante. En ese sentido, considero que solo hay una forma de explicar dicha precisión y consiste en asumir que la prórroga de plazo requiere de una *motivación especial* o, siendo más claros, requiere de una *motivación mayor*. Así, lo que prevé la norma es un estándar más riguroso de motivación³³.

Ello no es extraño en nuestro ordenamiento jurídico. Sucede así, por ejemplo, con los actos de gravamen como la misma sanción, en donde el estándar de justificación es mayor. Basta con constatar que la Administración debe superar la presunción de licitud que favorece al administrado. Otro ejemplo es el caso de la nulidad de oficio, en donde la Ley del Procedimiento Administrativo General exige que la administración acredite no solo vicios de nulidad, sino además afectación al interés público o derechos fundamentales.

De ahí que se pueda concluir válidamente que la prórroga del plazo de caducidad no es un acto cualquiera³⁴ que se puede motivar con fórmulas vacías o explicaciones cortas³⁵. Por el contrario, dicho acto no solo debe *tener* una buena justificación que lo respalde, sino que dicha justificación debe ser bien *explicada* al administrado, con los detalles que sean necesarios para comprender por qué el plazo amerita ser ampliado. Incumplir ello debería acarrear la nulidad del acto por vicio en la motivación³⁶.

Ahora bien, la segunda cuestión presenta mayores problemas. En el poco tiempo de vigencia de la norma, distintas entidades de la administración pública ya han usado la misma para prorrogar los plazos y lamentablemente han recurrido a fórmulas como la “carga procesal” o, peor aún, han empezado a prorrogar procedimientos en masa (a través del mismo acto), como si en todos pudiera existir la misma justificación. Los casos más graves que no ameritan siquiera un comentario son aquellos en donde no se aporta razón alguna.

En este contexto sombrío, ¿cómo se debe motivar la prórroga de plazo? O, mejor dicho, ¿qué razones son verdaderamente válidas para prorrogar el plazo? Aquí es donde entran a tallar los principios que sirven de fundamento para la regla de caducidad.

Como he indicado previamente, son dos los principios que fundamentan la caducidad. El principio de seguridad jurídica, conforme al cual se busca un estado de calculabilidad a favor del administrado, de manera que pueda conocer de antemano el tiempo que tomará el procedimiento en el que se juzga su

33 Rocio Navarro justifica la necesidad especial de motivar la ampliación de plazo en la naturaleza *excepcional* de esta potestad: “Pese a ello, de manera excepcional y en relación a los plazos administrativos, la ley atribuye a la Administración Pública una importante potestad administrativa: la potestad de modificarlos unilateralmente, un *ius variandi*, permitiendo en determinados supuestos tanto la ampliación como la reducción de los plazos legales establecidos y exigiendo, a su vez, que las decisiones acordadas deban ser motivadas. El hecho que ambos supuestos constituyen excepciones al régimen general de plazos para tramitar y resolver los expedientes, fundamenta la exigencia de motivar el acto por el que se acuerda su ampliación o reducción, en razón de la necesidad o interés y de las circunstancias que en cada caso así lo determinen y justifiquen”. Rocio Navarro, *La motivación de los actos administrativos* (Navarra: Aranzadi, 2017), 250.

34 Es más, si consideramos la ampliación de plazo como un acto discrecional, entonces con mayor razón debe exigirse una motivación más rigurosa. En un reciente estudio, Irit Milkes, “Buena administración y la motivación de los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades discrecionales”. *Revista Digital de Derecho Administrativo* N° 21 (2019):163-170, analiza esta exigencia a partir del concepto de *buena administración*.

35 Posición similar tiene Rocio Navarro: “La motivación del acto de ampliación del plazo máximo para resolver y notificar no puede, por un lado, basarse en consideraciones genéricas sino por referencia singularizada a las circunstancias del caso y, por otro, no puede adoptarse de forma apriorística, sino que procederá tan solo después de haber agotado todos los medios pertinentes para resolver en el plazo establecido”. Navarro, *La motivación de los actos administrativos...*, 252.

36 Al respecto, se sostiene lo siguiente: “Cuando un agente público está obligado, según las leyes y reglamentos, a motivar su acto, debe hacerlo, bajo pena de nulidad del acto. La ausencia de motivos es entonces un vicio radical”. (Morón, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo...*, 239. Por su parte, Ramón Huapaya precisa que el acto no solo estaría viciado por falta de motivación, sino además por afectar el debido procedimiento. Así, en Ramón Huapaya, “El derecho constitucional al debido procedimiento administrativo en la Ley del procedimiento administrativo general de la República del Perú”, *Revista de Investigações Constitucionais* Vol. 2, N° 1 (2015):156: “En tal sentido, toda decisión administrativa con relevancia al interior del procedimiento (con las excepciones de ley) deberá ser motivada, para lo cual deberá sujetarse al ámbito específico de lo que disponga la Ley del Procedimiento Administrativo General sobre la materia (particularmente lo dispuesto en el art. 6° de la misma). En caso contrario, cuando el acto esté aquejado de falta de motivación, no solamente se podrá alegar un vicio esencial en la formación del acto, sino que se podrá alegar una palmaria afectación al derecho al debido procedimiento, en la faceta específica bajo análisis”.

conducta. Y el principio de eficacia, conforme al cual se busca que la administración actúe eficientemente y con miras a los resultados concretos que la norma le impone obtener: determinar si existe o no una infracción y, de ser el caso, sancionar y/o procurar la corrección de la conducta.

Teniendo ello en cuenta, solo cabe hablar de razones verdaderamente válidas para prorrogar el plazo de caducidad cuando se trate de razones que redunden en beneficio del administrado y que permitan arribar a la verdad material. En ese sentido, son válidas las prórrogas si ello permite actuar pruebas aportadas por el administrado, concederle audiencia o valorar mayores argumentos ofrecidos, entre otros motivos similares. Todo ello beneficia al administrado y permite a la administración tener mayores elementos de juicio para resolver conforme a la verdad material.

Evidentemente esto tiene que analizarse por cada caso concreto. De ahí que estén vedadas las prórrogas en masa. En efecto, cada uno de estos incidentes (pedidos de audiencia, pruebas, etc.) solo pueden predicarse de casos concretos y no de una masa de casos a la vez. Cada caso tiene su propia particularidad y sus propias incidencias, de manera que así también deben ser tratados por los funcionarios responsables.

Cabe destacar que el criterio de *beneficiar al administrado* para justificar la prórroga de plazo es trascendental, no solo porque la regla de caducidad sigue el mismo criterio, sino porque dicha regla se desnaturalizaría si se permitiera prorrogar el plazo para beneficiar a la administración o, mejor dicho, para permitir que esta pueda superar su propia actuación ineficiente.

De ahí que quede completamente excluida la posibilidad de prorrogar el plazo por la llamada “carga procesal”, pues ello es un factor de ineficiencia que depende exclusivamente de la administración³⁷. No tendría sentido que la regla de caducidad busque promover la eficiencia de la administración, solo para que luego se le permita a ésta actuar ineficientemente y burlar dicha regla con una prórroga³⁸.

Ello debe llevarnos a negar también una prórroga que se sustente en una *variación de cargos*, pues este supuesto solo se activa por causa de la propia Administración. En principio, la variación de cargos debería proceder solo al detectar *nuevos hechos* durante la instrucción del procedimiento³⁹; sin embargo, en la práctica ocurre también por *errores* al momento de imputar los cargos inicialmente. Tan es así que la variación de cargos se ha empezado a (mal)utilizar para subsanar errores de la imputación, desnaturalizando totalmente su propósito.

Lo cierto es que, en cualquiera de los dos casos, la necesidad de variar los cargos responde a hechos imputables a la administración, sea porque no investigó suficiente antes de iniciar el procedimiento, sea porque no tuvo la necesaria prolijidad al momento de formular la imputación.

Ahora bien, es cierto que en algunos casos la materia es compleja (por ejemplo, libre competencia) y probablemente la instrucción del procedimiento amerita más tiempo para actuar pruebas, realizar audiencias, evaluar evidencia, etc. Sin embargo, todos estos casos deben tener una solución específica desde la ley y no en el caso concreto. Primero, porque la misma Ley del Procedimiento Administrativo General prevé que, por ley, se fijen plazos especiales (ahí está el ejemplo de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas). Segundo, porque si la materia es verdaderamente compleja, entonces siempre se va a

37 En sentido similar, Christian Guzmán, *Procedimiento administrativo sancionador...*, 98: “La norma no establece parámetros de dicho sustento, debiendo entenderse sin embargo que debe referirse a causales referidas al procedimiento y no a defectos de tramitación, situación en la cual se genera la respectiva responsabilidad administrativa del servidor”. Con mayor nivel de profundidad, Ricardo Rivero, “La obligación de resolver”, en *Silencio Administrativo. Estudio General y Procedimientos Sectoriales*, dir. Tomás Quintana (Valencia: Tirant lo blanch, 2012), 179-180: “Que se pueda producir un exceso de trabajo en una oficina de cualquier Administración es algo perfectamente normal, previsible en muchos casos (las campañas tributarias, por ejemplo), luego es posible preparar la respuesta a estas situaciones cuando responden a acontecimientos periódicos o fácilmente anticipables. Que los incrementos de trabajo se conviertan en la razón principal de la relativización del cumplimiento de los plazos por parte de la Administración nos parece arriesgado desde el punto de vista del Estado de Derecho, es su elemento de búsqueda de previsibilidad del ejercicio del poder, pues esta relativización, de búsqueda de previsibilidad del ejercicio del poder, considerada como normal –admitiendo que la normalidad es en nuestra Administración excepcional, y que casi nunca da tiempo a contestar en plazo– menoscaba la eficacia y el sentido de las normas de procedimiento administrativo”.

38 Entiendo que esta pauta es la que inspira la interpretación que recientemente ha esbozado el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA en la Resolución N° 239-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, mediante la cual sentó como criterio que no cabe prorrogar el plazo para pedir información que obra en la misma entidad. Sin duda alguna, este es un ejemplo de ineficiencia que no cabe permitir, mucho menos como justificación para prorrogar el plazo de caducidad. De ahí que el pronunciamiento del OEFA sea digno de encomiar.

39 Este tema tiene demasiadas aristas que son imposibles de analizar en este trabajo. Pese a ello, sostengo que solo en este supuesto (detección de nuevos hechos) debería permitirse la variación de cargos, pues cualquier otro caso terminaría por afectar la estrategia de defensa del administrado, conllevando a su vez una vulneración al debido procedimiento. Lamentablemente, al no existir una regla expresa en la Ley del Procedimiento Administrativo General, los distintos reglamentos que regulan la potestad sancionadora de diversas administraciones han terminado por desnaturalizar la figura, otorgando amplios márgenes de discrecionalidad que terminan materializándose en ejercicios arbitrarios del poder.

prorrogar el plazo, convirtiendo en una burla el plazo de nueve meses y afectando así la previsibilidad que se quiere tenga el administrado.

Cabe aclarar que estas son solo unas pautas que me permito poner sobre la mesa para abrir la discusión académica⁴⁰ y, con suerte, para servir de criterio para los funcionarios que tienen que aplicar la norma en cuestión.

6.2 ¿Cómo opera la caducidad en la acumulación de procedimientos?⁴¹

Como es sabido, la Ley del Procedimiento Administrativo General permite la acumulación de procedimientos (artículo 160 del TUO de la LPAG), sin más requisito que la *conexión*. En la práctica de los procedimientos sancionadores, esa conexión se suele hallar en la existencia de infracciones similares (por tipo infractor y periodo de tiempo en que se realizó la conducta) que se han imputado en dos procedimientos diferentes. De ahí que la acumulación ocurra de forma sobrevenida.

En estos casos, tendremos un procedimiento (con su respectivo número de expediente) cuya fecha de inicio es "X" y otro procedimiento (también con su respectivo número de expediente) que habrá iniciado en una fecha "Y". En tal sentido, si bien tras la acumulación, ambos procedimientos tendrán un único cauce procedimental (el mismo informe final de instrucción, la misma audiencia, la misma resolución final, etc.), lo cierto es que se contará con dos fechas de inicio ("X" y "Y").

El lector habrá advertido ya por dónde viene la cuestión. ¿Qué fecha de inicio utilizar para contabilizar el plazo de caducidad, "X" o "Y"? ¿qué sucede con el procedimiento iniciado primero?, ¿la acumulación implica acumular también los plazos de caducidad? Veamos.

Recuérdese que antes he señalado que la caducidad se predica del procedimiento y no de la infracción. Si la acumulación implica que *dos o más* procedimientos se convierten en *uno solo*, entonces solo podría existir una caducidad. En estas circunstancias, ¿qué plazo elegir?, ¿qué fecha se utiliza para contabilizar el único plazo de caducidad que ahora tenemos? La opción garantista –pensando en el beneficio para el administrado– debería ser elegir la fecha de inicio de la primera imputación de cargos. Es más, esta opción va en línea con la finalidad de la *acumulación*, es decir, dotar de *celeridad* al procedimiento⁴².

La otra opción sería elegir la fecha de inicio de la última imputación, lo cual no solo perjudica al administrado imputado, sino que además genera un incentivo perverso para que la administración acumule injustificadamente procedimientos, con el único propósito de extender su plazo para resolver. Ello conlleva, además, una afectación a la *seguridad jurídica*, en tanto torna imprevisible la actuación de la administración.

Ahora bien, podría objetarse que, si elegimos la opción garantista antes mencionada, la administración tendría pocos incentivos para acumular procedimientos, dado que se acortaría su plazo para resolver. Sin embargo, esta objeción parte de una premisa insostenible: que el funcionario tiene discrecionalidad para decidir acumular o no los procedimientos. Ello es falso. La potestad de acumulación no es discrecional, es reglada. Si el funcionario constata que existe conexión entre los procedimientos, no tiene más opción que acumular. Así lo exigen los principios de economía procedimental y razonabilidad.

En ese sentido, considero que debe primar la opción garantista, no solo porque beneficia al administrado imputado, sino porque permite cumplir con los fines de la seguridad jurídica, al otorgar previsibilidad al accionar de la administración pública y excluir cualquier intento de aletargar el procedimiento más de lo debido.

6.3 ¿Cómo se aplica el plazo de caducidad en procedimientos con múltiples administrados imputados?

El escenario de múltiples administrados imputados no es poco común. En realidad, es más común de lo que podría pensarse. Véanse no más los procedimientos de libre competencia por concertación de precios o colusiones verticales, en donde *necesariamente* se imputan cargos contra una pluralidad de personas. Sucede también en los procedimientos de protección al consumidor o tutela del medio ambiente, en donde se suelen presentar casos de responsabilidad compartida.

40 Uno de dichos criterios que me parece trascendental es el expuesto por Sánchez y Valverde. Los autores sostienen que, dada la exigencia de separación entre órgano instructor y resolutor, quien debe decidir la ampliación del plazo es necesariamente el órgano resolutor. Lo contrario afectaría la imparcialidad, al permitir que el mismo instructor sea quien decida sobre su propio plazo. Sánchez y Valverde, "La caducidad del procedimiento administrativo sancionador...", 89.

41 Mis reflexiones sobre esta cuestión se han visto enriquecidas por los diálogos entablados con Ramón Huapaya y Renzo Cavani. De más está decir que cualquier error es imputable exclusivamente a mí.

42 Así, Juan Carlos Morón: "Es la solución adecuada al principio de celeridad para aquellos casos que guarden conexión por el administrado partícipe o por la materia pretendida". Morón, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo...*, 713.

Pues bien, en estos casos, es común que las notificaciones de imputación de cargos se produzcan en días distintos, de manera que cada administrado imputado tiene una fecha distinta de *inicio de procedimiento sancionador*. Sin embargo, al igual que en el caso anterior, tenemos un único cauce procedimental.

Frente a esta situación, INDECOPI ha sostenido que el plazo de caducidad se inicia con la última fecha de notificación de cargos. Así se aprecia de la Directiva N° 006-2017-DIR-COD-INDECOPI, «Directiva que regula los procedimientos en materia de protección al consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor», al establecer lo siguiente en su numeral 4.1.2: «Tratándose de varios denunciados, el plazo para el inicio del procedimiento se computa desde la fecha de notificación al último de éstos».

Esta tesis es insostenible porque niega precisamente el componente de seguridad jurídica que justifica la regla de caducidad. En efecto, ¿qué certeza puede tener el administrado imputado (el primero en ser notificado, por ejemplo) sobre el plazo de resolución si éste depende de la notificación que se realice a su coimputado (el último notificado)? Evidentemente ninguna. Lo que propone INDECOPI termina por ser la negación de la seguridad, representando una total incertidumbre.

Asimismo, la regla que propone INDECOPI también resta eficacia al actuar de la administración, porque le permite actuar irresponsablemente en la notificación de todos los imputados.

En ese sentido, nos encontramos frente a dos opciones: (i) contamos un plazo de caducidad por cada administrado; o, (ii) tomamos como fecha de inicio para el cómputo del plazo la fecha de la primera notificación de imputación de cargos.

La primera opción parte de la premisa de considerar que cuando existen múltiples administrados imputados, en realidad estamos frente a *varios procedimientos*, pero que tienen un mismo *cauce procedimental* al estar *coligados*. Esta posición, sin embargo, olvida que la existencia de varios procedimientos coligados que tienen el mismo cauce procedimental es una materialización de la *acumulación*. En ese sentido, si bien no se establece expresamente, estamos frente a una acumulación (originaria si se prefiere) y, por ende, frente a un único procedimiento.

En tal sentido, tomo partido por la segunda opción que, además, es acorde con la tesis expuesta en el apartado previo. Se tiene que tomar como fecha de inicio del cómputo de plazo a la primera notificación de imputación de cargos. El fundamento detrás de esta opción es – como he mencionado anteriormente – el criterio de *favorecimiento al administrado* que debe regir la interpretación de las normas administrativas.

Pero no solo ello, sino que además esta regla comulga perfectamente con los principios de seguridad jurídica y eficacia que – repito – fundamentan la regla de caducidad. En efecto, si se opta por contabilizar el plazo desde la primera notificación de cargos, entonces se garantiza la previsibilidad del primer administrado imputado y no se perjudica a los siguientes, porque estos tienen al menos la certeza que el plazo de caducidad ya se ha empezado a contabilizar. Asimismo, se promueve la acción eficaz de la administración porque se incentiva a que proceda celeremente en las notificaciones a todos los imputados.

6.4 ¿Puede iniciarse un nuevo procedimiento luego de la caducidad?

Como he señalado previamente, la norma permite que, luego de la caducidad, el órgano competente evalúe si amerita el inicio de un nuevo procedimiento. Vale notar que la norma no *obliga* a la Administración a iniciar un nuevo procedimiento. De ello se deduce que la norma se aparta del llamado *principio de oficialidad* y otorga un margen de discrecionalidad a la autoridad para *evaluar* si corresponde o no iniciar un nuevo procedimiento.

Ahora bien, en mi opinión, dicha evaluación implica necesariamente mirar a las demás reglas del ordenamiento jurídico, entre ellas a la *prohibición de doble persecución (non bis in ídem procesal)*. Esta regla ha sido reconocida a nivel constitucional por el Tribunal Constitucional peruano⁴³, de manera que su falta de previsión expresa en la Ley del Procedimiento Administrativo General no implica que no exista. Por el contrario, su reconocimiento por parte del Tribunal Constitucional ha terminado por colmar ese vacío de la norma referida y otorgarle incluso rango constitucional a la regla.

43 Así en la sentencia recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC: “El principio non bis in ídem tiene una doble configuración: por un lado, una versión sustantiva y, por otro, una connotación procesal: (...)

En su vertiente procesal, tal principio significa que “nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos», es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal) y, por otro, el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos (dos procesos administrativos con el mismo objeto, por ejemplo)”.

Pues bien, según esta regla no cabe perseguir dos veces al mismo administrado por el mismo hecho infractor. En otras palabras, no cabe iniciar dos procedimientos simultáneos o sucesivos contra el mismo administrado por un mismo hecho infractor. Claramente, esta prohibición de doble persecución entra a tallar en los procedimientos caducados, porque si se permite el reinicio del procedimiento o (si se prefiere) un nuevo inicio de procedimiento, en buena cuenta se está permitiendo que la administración inicie dos procedimientos sobre el mismo hecho contra el mismo administrado.

Vale notar además la pendiente resbaladiza que implica aceptar la posibilidad de reiniciar procedimientos caducados. Teóricamente, al no existir ningún límite (salvo el plazo de prescripción), la administración podría reiniciar los procedimientos caducados hasta el “infinito” (técnicamente hasta que prescriba la infracción), de manera que la “sanción”⁴⁴ por el retraso en la instrucción del procedimiento sancionador sería solamente un espejismo.

Es cierto que el funcionario responsable podría ser sancionado disciplinariamente o incluso ser sancionado por responsabilidad funcional, pero ello no enerva que la *mala organización* existente tanto en el órgano instructor como en el órgano sancionador persiste y queda técnicamente sin corrección.

Por ello considero que la regla de prohibición de doble persecución debe primar en este conflicto. No se puede negar que el legislador ha querido que los procedimientos caducados se reinicien⁴⁵; sin embargo, la intención del legislador se debe quedar ahí: como un mero deseo, equivocado en este caso.

Felizmente la norma no es tajante y no impone a la administración la obligación de reiniciar el procedimiento caducado. Es precisamente esa puerta de discrecionalidad la que –en mi opinión– permite que se evalúe la posibilidad de reiniciar el procedimiento a la luz de las demás normas del ordenamiento jurídico, incluyendo la regla de prohibición de doble persecución. Es así como, en dicha evaluación, la administración deberá declinar siempre de iniciar un nuevo procedimiento, porque lo contrario implicaría quebrantar la regla mencionada.

Por último, cabe señalar además que esta posición interpretativa está acorde con los principios que fundamentan la caducidad. Si se busca que el administrado tenga certeza respecto del tiempo que será sometido a la persecución de la administración en el marco de un procedimiento sancionador, entonces carece de sentido permitir a la administración reiniciar cuantas veces le plazca el procedimiento. ¿Qué previsibilidad podría tener el administrado en estas condiciones? Claramente ninguna⁴⁶. Ello, sin perjuicio de mencionar el menoscabo⁴⁷ que pesa sobre el administrado cuando tiene que soportar dos (o más) veces la carga⁴⁸ de ser imputado en un procedimiento⁴⁹.

44 Uso las comillas porque técnicamente me parece incorrecto mirar la *caducidad* como una sanción para la administración; sin embargo, si partimos de la premisa que el principio de eficacia fundamenta la caducidad, entonces no se puede negar que con la misma se busca que actúe como un *mecanismo de corrección* para que la administración corrija las deficiencias que han provocado que el procedimiento caduque.

45 A favor de la previsión de la ley, Sánchez y Valverde, “La caducidad del procedimiento administrativo sancionador...”, 85.

46 En el derecho español, se ha criticado también que pueda reiniciarse el procedimiento caducado. Así, Tomás Cano, *Sanciones administrativas* (Madrid: Francis Lefebvre, 2018), 185: “ello es criticable, pues, como ya dije, supone un doble enjuiciamiento de lo mismo y alguna sentencia incluso ha considerado que resulta contrario a la seguridad jurídica y supone un abuso de derecho (del ejercicio de una potestad, cabría decir)”. En sentido similar, Fernando López Ramón, “La caducidad del procedimiento de oficio”. *Revista de Administración Pública* N° 194 (2014): 43.

47 Interesante al respecto es la reflexión de Gabriel Doménech: “La reiteración de un procedimiento administrativo sancionador caducado, dirigido contra el mismo acusado, por los mismos hechos y sobre la base de idéntico fundamento jurídico, vulnera el derecho fundamental a no sufrir un doble juicio penal, derecho que constituye una de las garantías del proceso justo consagrado en el artículo 24.2 de la Constitución, y que también rige en los procedimientos administrativos sancionadores. Este derecho protege a los ciudadanos frente a las graves consecuencias que para su libertad, seguridad, patrimonio y prestigio se derivarían de una repetición del procedimiento sancionador provocada por la torpeza o la impotencia de las autoridades estatales. Resulta incompatible con esta norma constitucional que un ciudadano pague con una nueva «pena de banquillo», con los costes de dinero, tiempo, consideración social e incertidumbre que la reiteración conlleva, por el hecho de que la Administración haya incumplido su obligación de dictar resolución expresa sobre el fondo y notificar dentro del plazo legalmente establecido, sin que dicho incumplimiento sea imputable al acusado”. Gabriel Doménech, “¿Es compatible con el principio ne bis in idem reabrir un procedimiento sancionador caducado?”, *REDA* N° 136 (2007): 754-755.

48 En términos similares, Percy García Caveró, “El principio del non bis in idem a la luz de una distinción cualitativa entre delito e infracción administrativa”, en *Libro Homenaje al profesor José Hurtado Pozo, el penalista de dos mundos* (Lima: IDEMSA, 2013), 185: “En los casos en los que debe regir la prohibición de doble castigo, no basta con impedir la imposición de las dos sanciones concurrentes, sino que, dado que el procesamiento en sí constituye una carga sobre el ciudadano, debe establecerse mecanismos para impedir el doble procesamiento (non bis in idem procesal)”. Del mismo modo, en España, Tomás Cano, *Las sanciones del tráfico* (Navarra: Aranzadi, 2011), 187: “Parece evidente que el sometimiento a un procedimiento administrativo sancionador supone por sí mismo una carga o gravamen para el ciudadano, por lo que su reiteración por unos mismos hechos (que dan lugar a un concurso de normas) cuando ya han enjuiciado completamente, o han podido ser enjuiciados, carecerá de justificación, y se traducirá –si no se anula el primer procedimiento como ocurre en el ámbito penal– en un atentado a los principios de proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad y seguridad jurídica”.

49 Ilustrativas son las palabras de Juan Alfonso Santamaría: “La caducidad, de ser un instrumento de garantía y de tranquilidad del ciudadano, pasa a convertirse en un mero instrumento punitivo... que termina cayendo... sobre las espaldas del ciudadano, que no solo se ve sometido a la tortura (y, por cierto, también a los gastos) de un nuevo expediente y a la incertidumbre que entraña, sino

Lo mismo sucede con el principio de eficacia⁵⁰, dado que la posibilidad de reiniciar procedimientos caducados más bien termina por incentivar el accionar negligente de la administración, pues no tiene ningún incentivo para actuar eficientemente si sabe que el procedimiento caducado puede ser reiniciado. En realidad, esta posibilidad deja sin piso a la eficacia que se le pide a la administración. De ahí que no se pueda ni deba permitir el reinicio de procedimientos caducados.

6.5 ¿Puede exceptuarse un procedimiento sancionador de la aplicación de la caducidad?

Como se ha señalado anteriormente, la Ley del Procedimiento Administrativo General se constituye en norma común para todos los procedimientos administrativos, de manera que la *especialidad* que pueda tener un procedimiento no excluye la aplicación imperativa de la ley señalada. Pero no solo ello, sino que además la naturaleza *común* de la misma lo es precisamente respecto de las garantías esenciales que favorecen la situación del administrado.

En línea con ello, desde el 2008 con el Decreto Legislativo N° 1029 ya contábamos con un criterio similar para el caso de los procedimientos sancionadores. La razón se encuentra en que precisamente en estos procedimientos existe la necesidad de contar con mayores garantías para el administrado, porque en estos casos se enfrenta con la *potestad punitiva* del Estado. En ese sentido, desde el 2008 es claro e inequívoco que ningún procedimiento especial puede exceptuarse de ninguna regla o principio que brinde garantías al administrado⁵¹.

¿Es válida entonces la pregunta formulada? En principio no, porque debe resultar clarísimo para todos que la respuesta es negativa, es decir, que ningún procedimiento sancionador –por más especial que sea– puede exceptuarse de la regla de caducidad, al ser esta una garantía puesta a favor del administrado imputado⁵². Sin embargo, la práctica nos obliga a formular la pregunta.

En efecto, un caso particular nos permite ilustrar cómo las administraciones públicas no tienen problemas en diseñar reglas que quebrantan lo señalando anteriormente, aun cuando implique quebrantar las garantías mismas del Derecho administrativo sancionador. Me refiero al caso del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

Como se sabe, este reglamento contiene determinadas reglas respecto del procedimiento sancionador que tramita el Tribunal de Contrataciones del Estado en materia de contratación pública. Pues bien, sorprendentemente este reglamento tiene una regla expresa que dispone la inaplicación de la regla de caducidad (y de los eximentes de responsabilidad) en el procedimiento sancionador que se tramita ante el Tribunal de Contrataciones del Estado.

que contempla cómo el nuevo procedimiento se tramita –es humano– con bríos renovados por unos funcionarios espoleados por el reproche implícito y la carga de tener que reproducir todo el procedimiento”. Juan Alfonso Santamaría, “Caducidad del procedimiento (art. 44.2 LRJAP)”. *Revista de Administración Pública* N° 168 (2005): 54-55.

- 50 Sobre el particular, Fernando López Ramón, “La caducidad del procedimiento de oficio”, 40: “(...) el planteamiento tendría que ser muy distinto tratándose de la caducidad del procedimiento de oficio, ya que este tipo de caducidad responde preferentemente, como hemos expuesto previamente, al interés público en disponer de una Administración eficaz, en particular mediante el estricto cumplimiento de los plazos establecidos para su actuación, lo que se garantiza concediendo paralelamente al administrado un auténtico derecho a que los procedimientos de oficio no puedan sobrepasar esos mismos plazos. De esta manera, si admitimos que la razón de ser de la caducidad del procedimiento de oficio es garantizar el estricto cumplimiento de los plazos por la Administración conforme a los principios de seguridad jurídica y de eficacia administrativa, difícilmente podremos amparar interpretaciones que conducen simplemente a que el tradicional plazo abierto disponible por la Administración sea cambiado, incluso en los procedimientos sancionadores, por una sucesión de plazos cerrados que producen exactamente el mismo resultado que se quería evitar”. Fernando López Ramón, “La caducidad del procedimiento de oficio”, *Revista de Administración Pública* N° 194 (2014): 40.
- 51 Comentando dicha norma, Jorge Danós: “En cualquier situación, es innegable el papel unificador que en el ejercicio de la potestad y el procedimiento sancionador tiene la Ley del Procedimiento Administrativo General, porque aun cuando en los casos concretos la administración competente tenga que definir sobre el alcance de una regulación sectorial, deberá utilizar las disposiciones de la ley general para determinar el concreto alcance de los preceptos contenidos en la ley especial, porque la Ley del Procedimiento Administrativo General se yergue como referente necesario que condensa las ideas básicas del régimen sancionador y que en tal virtud constituye el parámetro o criterio interpretativo que deberán utilizar las entidades de la administración pública para determinar los alcances de todas las normas sobre la materia”. Danós, “La preferencia de los principios de la potestad sancionadora...”, 877.
- 52 Pese a ello, en una decisión que reputo equivocada, el Tribunal de SUSALUD acordó que la caducidad no era aplicable en los procedimientos en donde hubiera una denuncia (Acuerdo N° 007-2018). Saluda esta decisión Christian Guzmán, *Procedimiento administrativo sancionador...*, 97, quien diferencia –sin base legal explícita de por medio– entre “procedimientos trilaterales sancionadores” y “procedimientos administrativos sancionadores que son químicamente puros”. Las razones por las cuales discrepo de esta posición ameritan un acápite aparte. Basta decir por ahora lo siguiente: (i) la distinción no tiene base legal en la Ley del Procedimiento Administrativo General; (ii) inaplicar la caducidad en determinados procedimientos implica realizar una distinción ahí donde la ley no lo ha hecho; (iii) este criterio supuestamente tutela al administrado denunciante, pero se olvida del administrado denunciado; y, (iv) también se olvida del administrado denunciante y su derecho al plazo razonable, pues el criterio solo sirve a la administración, quien podrá tomarse el tiempo que quiera para resolver.

¿La justificación? Simplemente no existe. Ni en la misma norma, ni en su exposición de motivos. En ese sentido, simple y llanamente no tenemos certeza de las razones (si es que existieron) que llevaron a establecer esta regla de inaplicación para este caso particular.

Sea como fuere, lo cierto es que carece totalmente de sentido y justificación legal esta excepción que se ha introducido vía reglamentaria. Las razones las he adelantado, pero vale la pena repetirlas.

En primer lugar, la Ley del Procedimiento Administrativo General como norma común debe primar sobre cualquier otra norma, específicamente en aquello que favorece al administrado. Con mayor razón sucede así en los procedimientos sancionadores, respecto de los cuales tenemos una regla de primacía desde el 2008.

En segundo lugar, se debe recordar que la caducidad se sustenta en el principio de seguridad jurídica que, conforme lo ha expuesto el Tribunal Constitucional, tiene rango constitucional. Es más, es pacífico aceptar que existe un *derecho fundamental a la seguridad jurídica*, de manera tal que cualquier intromisión, afectación o excepción que pretenda hacerse del mismo debe encontrarse justificada en la tutela de algún otro derecho fundamental. En este caso, como he adelantado, simplemente no existe justificación.

En tercer lugar, en el caso particular, no debería ser muy difícil reconocer la primacía que debe tener la Ley del Procedimiento Administrativo General sobre el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, por la simple aplicación del criterio de jerarquía formal de las normas, conforme al cual se debe preferir la ley sobre el reglamento.

Lo cierto es que este reglamento termina siendo inconstitucional porque transgrede lo que establece la ley y, por ende, infringe el mandato constitucional del artículo 108 de la Constitución que impone el deber de no transgredir ni desnaturalizar la ley al momento de reglamentar.

Por estas simples razones, es imperativo que se derogue de inmediato esta disposición del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado y, mientras tanto, que el Tribunal de Contrataciones del Estado la inaplique por inconstitucional e ilegal. Ello además de dejar constancia que ningún otro reglamento (ni norma legal) debería replicar esta defectuosa, ilegal e inconstitucional regulación.

7. Conclusiones

La caducidad del procedimiento sancionador constituye una figura relativamente nueva en nuestro Derecho administrativo. Sin embargo, en el poco tiempo de vida que tiene ha forzado a la administración pública a interpretar de distintas formas la norma que la regula, no solo para delimitar sus alcances, sino también para cubrir determinados vacíos.

En dicha tarea es imprescindible recurrir a los principios jurídicos que fundamentan la figura de la caducidad, a saber, los principios de seguridad jurídica y de eficacia. Su rol es trascendental para interpretar adecuadamente las reglas que rigen la caducidad, así como para arribar a soluciones concretas en aquellos casos en donde la ausencia de regla expresa requiere de una labor más ardua del intérprete. No menos importante es la norma prevista en el artículo 86 del TUO de la LPAG, que impone el deber de interpretar las normas de la forma en que mejor se sirva al interés público, pero siempre preservando los derechos del administrado (lamentablemente, el más olvidado).

En tal sentido, la clave pasa por entender que la caducidad se ha incorporado a nuestro ordenamiento jurídico como una garantía a favor del administrado y como un mecanismo que busca incentivar la acción oportuna, eficaz y eficiente de la administración pública.

Sobre la base de estas premisas, espero haber contribuido a una mejor lectura de la norma en lo concerniente a la regulación de la caducidad. Como habrá apreciado el lector, los problemas que presenta la aplicación de la caducidad (cómo debe motivarse la ampliación de plazo, qué supuestos justifican la ampliación, cómo debe contabilizarse el plazo en casos de acumulación o múltiples imputados, etc.) se pueden resolver acudiendo a los principios antes mencionados, siempre tomando en consideración una lectura favorable al administrado.

Qué duda cabe que existen y existirán más problemas en la aplicación de la caducidad. Sin embargo, los mismos no deberían ser difíciles de abordar si recordamos el fundamento de dicha institución.

8. Bibliografía

Ávila, Humberto. *Teoría de la seguridad jurídica*. Traducción de Laura Criado. Madrid: Marcial Pons, 2012.

Baca, Víctor. 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* N° 37, 2011.

Caballero, Rafael. "Prescripción de infracciones y sanciones". En *Diccionario de sanciones administrativas*. Dirigido por Blanca Lozano. Madrid: lustel, 2010.

Cano, Tomás. *Las sanciones del tráfico*. Navarra: Aranzadi, 2011.

Cano, Tomás. *Sanciones administrativas*. Madrid: Francis Lefebvre, 2018.

Danós, Jorge. La preferencia de los principios de la potestad sancionadora establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General respecto de las normas especiales sobre la materia. En *IV Congreso Nacional de Derecho Administrativo*. Lima: Palestra, 2010.

Danós, Jorge. La prescripción de las infracciones, de la ejecución de las sanciones y la caducidad (perención) del procedimiento administrativo sancionador. En *Derecho administrativo en el siglo XXI*, Volumen I. Lima: Adrus, 2013.

Doménech Pascual, Gabriel. "¿Es compatible con el principio ne bis in idem reabrir un procedimiento sancionador caducado?". *Revista Española de Derecho Administrativo* N° 136 (2007): 727-755.

García Caveró, Percy. El principio del non bis in idem a la luz de una distinción cualitativa entre delito e infracción administrativa. En *Libro Homenaje al profesor José Hurtado Pozo, el penalista de dos mundos*. Lima: IDEMSA, 2013.

Gómez Tomillo, Manuel e Íñigo Sanz Rubiales. *Derecho administrativo sancionador. Parte general. Teoría general y práctica del derecho penal administrativo*, 2da edición. Navarra: Aranzadi, 2010.

Guzmán, Christian. *Procedimiento administrativo sancionador*. Lima: Instituto Pacífico, 2019.

Huapaya, Ramón. "El derecho constitucional al debido procedimiento administrativo en la Ley del procedimiento administrativo general de la República del Perú". *Revista de Investigações Constitucionais* Vol. 2, N° 1 (2015): 137-165.

López Ramón, Fernando. "La caducidad del procedimiento de oficio". *Revista de Administración Pública* N° 194 (2014): 11-47.

Milkes, Irit. Buena administración y la motivación de los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades discrecionales. *Revista Digital de Derecho Administrativo* N° 21 (2019): 153-178.

Morón, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Tomos I y II, 12da edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2017.

Navarro, Rocío. *La motivación de los actos administrativos*. Navarra: Aranzadi, 2017.

Parejo, Luciano. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la administración pública. *Documentación Administrativa* N° 218-219 (1989): 15-65.

Rivero, Ricardo. "La obligación de resolver". En *Silencio Administrativo. Estudio General y Procedimientos Sectoriales*, dir. Tomás Quintana, coord. Anabelén Casares. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.

Sánchez, Lucio y Gianpierre Valverde. "La caducidad del procedimiento administrativo sancionador en el T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Estudio introductorio para su caracterización en el ordenamiento peruano". *Revista de Derecho Administrativo* N° 17 (2019): 78-94.

Santamaría, Juan Alfonso. Caducidad del procedimiento (art. 44.2 LRJAP). *Revista de Administración Pública* N° 168 (2005): 7-56.

Santofimio, Jaime Orlando. *Compendio de derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016.

Wunder, Daniel y Emerson Gabardo. El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* N° 39 (2018): 131-167.

Zegarra, Diego. 2010. La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General. *Revista de Derecho Administrativo* N° 9 (2010): 207-214.