

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

Los efectos de aperturar procedimientos administrativos sancionadores caducados

Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

AUTOR

Alberth Steve Monzón Gonzalez

ASESOR:

Diego Zegarra Valdivia

CÓDIGO DEL ALUMNO:

20183604

2018

RESUMEN

La presente investigación, tiene por finalidad analizar la caducidad del procedimiento administrativo sancionador, que fue incorporado a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, a través del Decreto Legislativo N° 1272¹. La caducidad es un mecanismo a través del cual se pone fin al procedimiento administrativo sancionador cuando no se resuelve dentro del plazo establecido por la norma. Bajo ese contexto, esta figura procedimental se producirá a consecuencia de la inactividad propia de la administración, al no haber concluido con él procedimiento dentro del plazo determinado por la Ley; sin embargo, se advierte que la propia norma permite que tras la caducidad del procedimiento, puede, a criterio de la administración, iniciarse un nuevo procedimiento administrativo sancionador. Entonces, de producirse esta situación, se estaría lesionando el principio del *non bis in ídem procesal* y la seguridad jurídica. Por ello, de la revisión en la jurisprudencia y doctrina, nacional e internacional, que parte de la definición de la caducidad, tipos de caducidad, plazos y efectos de la caducidad; así como, de la definición del *non bis in ídem* y su aplicación; se tiene por objetivo analizar si es que efectivamente se produce las lesiones antes indicadas. Bajo esta tesitura, se concluyó que la caducidad del procedimiento desarrollado en nuestra legislación es semejante a la regulada en España, México y Venezuela; produce efectos esencialmente procedimentales, por lo cual no produce directamente o por sí sola ninguna extinción de derechos o facultades (no media un pronunciamiento de fondo); no afecta el *non bis in ídem* procesal conforme a la jurisprudencia nacional; no obstante, considero que no es del todo cierto, porque lo que busca el *non bis in ídem* es evitar un doble procedimiento, independientemente de que los administrados sean absueltos y refleja la negligencia absoluta del Estado de no poder instruir los procedimientos que se encuentran a su cargo.

¹ Publicado en el diario Oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2016.

INDICE

1.- Introducción.....	4
2.- El origen de la caducidad	6
2.1. La caducidad en España	6
2.2. La caducidad en Argentina	8
2.3. La caducidad en México	9
2.4. La caducidad en Venezuela	10
2.5. La caducidad en Chile	11
2.6. La caducidad en Perú	12
2.7. Análisis comparativo de las legislaciones	14
3.- La caducidad del procedimiento y sus características	15
3.1.- La declaratoria de caducidad	18
4.- La seguridad jurídica y su relación con la caducidad administrativa	19
4.1.- El impulso de oficio	19
4.2.- La seguridad jurídica	21
5.- El non bis in ídem y la caducidad administrativa	23
5.1 Origen del non bis in ídem	23
5.2.- El non bis in ídem en nuestro ordenamiento constitucional	26
6.- Análisis del caso	30
7.- Conclusiones	33
8.- Bibliografía	34

1. Introducción

La presente investigación tiene por finalidad analizar la “caducidad del procedimiento administrativo sancionador”, incorporada en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, a través del Decreto Legislativo N° 1272.

De acuerdo a lo descrito por el legislador, la caducidad tiene por finalidad conminar a la Administración culminar los procedimientos administrativos sancionadores dentro de un plazo determinado que, de no hacerlo, ocasionará el archivo del procedimiento; sin embargo, si la infracción no ha prescrito, podrá la Administración reaperturar nuevamente el procedimiento.

Ahora bien, en otro extremo, el principio del *non bis in ídem*, constituido como una garantía a favor del administrado, prohíbe sancionar dos veces por un mismo hecho (en su vertiente material), así como, no ser objeto de dos procesos distintos (en su vertiente procesal); en ese sentido, proscribire la duplicidad de imputaciones, procedimientos y sanciones cuando se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento.

Entonces, de lo glosado observamos que, cuando la Administración considere reaperturar un procedimiento administrativo sancionador archivado por caducidad, afectaría el principio del *no bis in ídem* en su vertiente procesal, generando en los administrados inseguridad jurídica y una consecuente arbitrariedad por parte de la Administración.

Se expone esta problemática puesto que, el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR)², a través de la Resolución Directoral N° 790-2016-OSINFOR-DSPAFFS, de fecha 12 de diciembre de 2016, inició procedimiento

² El numeral 3.7 del artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1085 concordante con el artículo 25° del Decreto Supremo N° 024-2010-PCM, prescriben que el OSINFOR ejerce potestad sancionadora para aplicar sanciones a los titulares de derechos de aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre por la comisión de infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre.

Asimismo, el numeral 3.5 del artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1085 concordante con los artículos 22° y 23° del Decreto Supremo N° 024-2010-PCM, prescriben que el OSINFOR a través del PAU investiga, determina responsabilidades, impone sanciones y medidas correctivas, así como declara la caducidad del derecho de aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre; además, el PAU se aprueba mediante resolución presidencial y se le aplica supletoriamente las disposiciones señaladas en el TUO de la Ley N° 27444.

administrativo sancionador³ contra la titular del Contrato de Administración de Bosques Locales para Poblaciones Rurales o Centros Poblados N° 16-REQ/L-MAD-SD-002-14 por la presunta comisión de la infracción tipificada por el literal i)⁴ del artículo 363° del Reglamento de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias (ahora derogados), y el literal l)⁵ del numeral 207.3 del artículo 207° del Reglamento de Gestión Forestal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI; sin embargo, a través de la Resolución Directoral N° 392-2017-OSINFOR-DFFFS, de fecha 27 de noviembre de 2017, declaró la caducidad del procedimiento administrativo sancionador, ordenando el archivo del expediente administrativo N° 002-2016-02-06-OSINFOR/06.2 y remitió copia de la indicada resolución a autoridad instructora a fin de iniciar un nuevo procedimiento contra la administrada; que fue realizado a través de la Resolución Sub Directoral N° 006-2018-OSINFOR-SDFCFFS y concluido el procedimiento a través de la Resolución Directoral N° 116-2018-OSINFOR-DFFFS, que conforme al Sistema de Información Gerencial⁶, archivando el procedimiento⁷.

De ahí que, a fin de determinar la existencia de dicha afectación, a través de la presente investigación se analizará como se originó la caducidad; las características de esta institución; su relación con la seguridad jurídica y finalmente, como nuestro Tribunal Constitucional podría resolver en caso se demande la afectación al *non bis in idem* procesal al reaperturar un procedimiento administrativo sancionador caducado.

³ Cabe hacer la precisión de que el procedimiento administrativo sancionador en esta entidad se denomina Procedimiento Administrativo Único (PAU), porque, no solo es el procedimiento a través del cual se determina infracciones administrativas, sino, también se puede declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal o de fauna silvestre.

⁴ **Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley N° 27308, Ley forestal y de fauna silvestre (ahora derogados)**
“Artículo 363°.- Infracciones en materia forestal

De manera enunciativa, se consideran infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre, en materia forestal, las siguientes: (...)

i) Realizar extracciones forestales sin la correspondiente autorización, o efectuarlas fuera de la zona autorizada, así como la transformación y comercialización de dichos recursos”.

⁵ **Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI**
“Artículo 207.- Infracciones vinculadas a la gestión del Patrimonio regulado en el Reglamento

(...)

207.3 Son infracciones muy graves las siguientes: (...)

l) Utilizar documentación otorgada o aprobada por la autoridad forestal competente para amparar la extracción, transporte, transformación, almacenamiento o comercialización de los recursos o productos forestales, extraídos sin autorización”.

⁶ Véase en: <https://observatorio.osinfor.gob.pe/HistorialTH/SIGO/detalle>

⁷ Para el autor de esta investigación, es sumamente cuestionable este acto, puesto que el informe final de instrucción del primer procedimiento (Informe Final de Instrucción N° 160-2017-OSINFOR/08.2.1) recomendó que la administrada es responsable de las infracciones imputadas, por lo que, debía ser sancionada con 161.533 UIT. Ahora bien, esta es solo una opinión porque no se cuenta con la resolución de termino de este segundo procedimiento, porque puede darse el caso que OSINFOR haya observado que existe non bis in idem procedimental u otra causal que pueda ameritar su archivo.

2. El origen de la caducidad

La caducidad del procedimiento administrativo sancionador es un instituto jurídico nuevo en nuestra legislación, por lo que, se desconoce los efectos que puedan generarse frente al principio del *non bis in ídem* procesal.

Es en ese contexto que, resulta importante revisar como es que se originó esta figura jurídica en el derecho comparado actual, puesto que, consideramos importante reflexionar sobre lo provechoso que es esta institución jurídica, teniendo conocimiento de su desarrollo y los problemas que conlleva su aplicación en la normativa internacional.

Es por ello, que se vio por conveniente iniciar esta investigación con la normativa desarrollada en España y Argentina, puesto que, estos países fueron los primeros en unificar el procedimiento administrativo (Nava Negrete, 1995) y, algo tuvieron que desarrollar respecto a la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores, luego se verificará como se desarrolló esta institución jurídica en México, Venezuela y Chile como ejemplos en Hispanoamérica.

2.1. La caducidad en España

España a través de la Ley N° 39/2015, Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, estableció un régimen común de actuación para toda la administración pública, incluyendo al procedimiento administrativo sancionador⁸.

En dicha normativa a través de los artículos 21°, 25° y 95°, desarrolló la caducidad del procedimiento tanto para los iniciados de parte como los de oficio⁹; lo característico es

⁸ **Ley N° 39/2015, Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**

“Artículo 1. Objeto de la Ley

1. La presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria”.

⁹ **Ley N° 39/2015, Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**

“Artículo 21. Obligación de resolver.

1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables. (...)

que, para ambos supuesto de manera general se aplica el plazo de seis (6) meses para notificar la resolución de conclusión del procedimiento, salvo exista un plazo diferente en su normativa especial; además, se determina en atención a la fecha de presentación de la petición o cuando se dé por iniciado el procedimiento de oficio; de igual manera, en caso de emitirse la resolución de caducidad, la prescripción será independiente, es decir, de no haberse producido este último, aún se mantienen vigente el derecho para volver a iniciar procedimiento administrativo.

Por otro lado, el elemento diferenciador es que, de determinarse la caducidad de un procedimiento iniciado de parte, la administración evaluará si corresponde o no emitir dicho acto, ya que su atención se sustenta en el interés general y la complejidad del caso, ampliando el plazo para su atención.

Finalmente, es pertinente indicar que España introdujo la institución jurídica de la caducidad de los procedimientos administrativos iniciados de oficio a partir de 1992, que fue perfeccionado en 1999 al detallarse expresamente el plazo de seis (6) meses para su declaratoria (De Diego Diez, 2014); asimismo, de la verificación doctrinaria realizada, se

2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.

Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea. (...)

a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.

b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. (...)

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

(...)

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

(...)

Sección 4: Caducidad

Artículo 95. Requisitos y efectos.

1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del procedimiento. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes.

2. No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite.

3. La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.

4. Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento".

puede señalar que es el país europeo fue el precursor de esta institución en materia sancionatoria, por lo que, desarrolló más esta institución jurídica.

2.2. La caducidad en Argentina

Por otro lado, Argentina a través de la Ley N° 19549, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, desarrolló un procedimiento administrativo general donde precisa que, las normas del procedimiento que aplica la administración deberán ajustarse a esta Ley. Asimismo, respecto a la caducidad del procedimiento, señala que es aplicable para los procedimientos iniciados de parte¹⁰ y excepcionalmente, a los que considere la administración por su particularidad e interés público.

Bajo ese esquema, no queda claro si también podrían estar inmersos los procedimientos iniciados de oficio en atención al interés público; sin embargo, Nallar y Monier (2017) señalan respecto a la caducidad del procedimiento que, *“lamentablemente, los plazos en el procedimiento administrativo solo son perentorios e improrrogables para el administrado. Por el contrario, para el monstruo burocrático, (...), soberbio e indiferente, cumplir los plazos es cuestión de súbditos y no de soberanos”*; en ese sentido, la caducidad solo es aplicable para los procedimientos iniciados de parte y no para los de oficio.

Sumado a esto, en el apartado que regula el procedimiento sancionador no se desarrolla la caducidad como un instituto jurídico. Finalmente, la caducidad no interrumpe el plazo

¹⁰ **Ley N° 19549, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos**

“Artículo 1°.- Las normas del procedimiento que se aplicará ante la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos, con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad, se ajustarán a las propias de la presente ley y a los siguientes requisitos: (...)

9) Transcurridos sesenta (60) días desde que un trámite se paralice por causa imputable al administrado, el órgano competente le notificará que, si transcurrieren otros treinta (30) días de inactividad, se declarará de oficio la caducidad de los procedimientos, archivándose el expediente. Se exceptúan de la caducidad los trámites relativos a previsión social y los que la Administración considerare que deben continuar por sus particulares circunstancias o por estar comprometido el interés público. Operada la caducidad, el interesado podrá, no obstante, ejercer sus pretensiones en un nuevo expediente, en el que podrá hacer valer las pruebas ya producidas. Las actuaciones practicadas con intervención de órgano competente producirán la suspensión de plazos legales y reglamentarios, inclusive los relativos a la prescripción, los que se reiniciarán a partir de la fecha en que quedare firme el auto declarativo de caducidad; (...)

Artículo 21°.- La Administración podrá declarar unilateralmente la caducidad de un acto administrativo cuando el interesado no cumpliera las condiciones fijadas en el mismo, pero deberá mediar previa constitución en mora y concesión de un plazo suplementario razonable al efecto. (...)

Artículo 63°.- Los trámites administrativos concluyen por resolución expresa o tácita, por caducidad o por desistimiento del procedimiento o del derecho.

prescriptorio para los procedimientos iniciados de parte, por lo tanto, podrán iniciarse un nuevo procedimiento administrativo.

2.3. La caducidad en México

Por otro lado, México canalizó su procedimiento administrativo a través de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que entró en vigor el 1 de junio de 1995. A través de ella, trató de unificar los procedimientos administrativos existentes, sin embargo, su aplicación supletoria¹¹ hace que en algunos casos sea inaplicable (Nava Negrete, 1995).

Aún así, de la verificación efectuada en dicha normativa, se advierte que los procedimientos administrativos iniciados de oficio y de parte deben ser culminadas dentro del plazo fijado por la Ley, siendo uno de los institutos jurídicos que ponen fin al procedimiento la declaración de caducidad que, de producirse, conllevan al archivo de las actuaciones llevadas a cabo; además, en ambos supuestos esta declaración no produce la prescripción, que en los procedimientos administrativos sancionadores es de 5 años¹².

Si bien es cierto que esta norma general no establece el plazo para declarar la caducidad, a modo de ejemplo podemos citar el Código Fiscal de la Federación, que precisa el plazo

¹¹ **Ley Federal de Procedimiento Administrativo de México**

“**Artículo 2º.-** Esta Ley, salvo por lo que toca al título tercero A, se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley, en lo conducente”.

¹² **Ley Federal de Procedimiento Administrativo de México**

“**Artículo 16.-** La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones: (...)

X. Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley. (...)

Artículo 18.- El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados. En caso de corresponderles a estos últimos y no lo hicieron, operará la caducidad en los términos previstos en esta Ley.

Artículo 57.- Ponen fin al procedimiento administrativo: (...)

IV. La declaración de caducidad;

Artículo 60.- En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente Ley. La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción. Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución. (...)

Artículo 79.- La facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas prescribe en cinco años. Los términos de la prescripción serán continuos y se contarán desde el día en que se cometió la falta o infracción administrativa si fuere consumada o, desde que cesó si fuere continua”.

de caducidad de 5 años para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, que es el mismo para la prescripción¹³. Entonces, la caducidad deviene en una sanción que se impone a la administración por su inactividad y que tiene como consecuencia archivar y dar por concluido un procedimiento iniciado de oficio.

2.4. La caducidad en Venezuela

En Venezuela, a través de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, publicada en la Gaceta Oficial N° 2818, regula los procedimientos administrativos a cargo de la administración que, al igual que las anteriores, precisa que las actuaciones de la administración deberán ajustarse a esta normativa.

En este país, a diferencia de los otros, el instituto materia de análisis es denominada perención que es aplicada en los procedimientos iniciados de parte como de oficio; asimismo, el plazo para la tramitación de un procedimiento no debe de exceder de 4 meses que, excepcionalmente, puede prorrogarse por 2 meses; finalmente, indica que la declaratoria de perención no extingue los derechos y acciones del interesado y tampoco interrumpe el término de prescripción¹⁴.

¹³ **Código Fiscal de la Federación de México**

Artículo 67.- Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, se extinguen en el plazo de cinco años contados a partir del día siguiente a aquél en que: (...)

El plazo de caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación antes mencionadas inicia con la notificación de su ejercicio y concluye cuando se notifique la resolución definitiva por parte de la autoridad fiscal o cuando concluya el plazo que establece el artículo 50 de este Código para emitirla. De no emitirse la resolución, se entenderá que no hubo suspensión. (...)

Los contribuyentes, transcurridos los plazos a que se refiere este Artículo, podrán solicitar se declare que se han extinguido las facultades de las autoridades fiscales. (...)

Artículo 69-A.- Las autoridades fiscales asistirán en el cobro y recaudación de los impuestos y sus accesorios exigibles por los Estados extranjeros en términos de sus respectivas legislaciones, cuando las autoridades fiscales extranjeras así lo soliciten, en los términos de los tratados internacionales de los que México sea parte, siempre que exista reciprocidad. Para estos efectos, los plazos de prescripción de los créditos fiscales extranjeros y de caducidad, así como la actualización, los recargos y las sanciones, se regirán por las leyes fiscales del Estado extranjero solicitante. (...)

Artículo 146.- El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años”.

¹⁴ **Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos**

Artículo 1º.- La Administración Pública Nacional y la Administración Pública Descentralizada, integradas en la forma prevista en sus respectivas leyes orgánicas, ajustarán su actividad a las prescripciones de la presente Ley. (...)

Artículo 48º.- El procedimiento se iniciará a instancia de parte interesada, mediante solicitud escrita, o de oficio. (...)

Artículo 60º.- La tramitación y resolución de los expedientes no podrá exceder de cuatro (4) meses, salvo que medien causas excepcionales, de cuya existencia se dejará constancia, con indicación de la prórroga que se acuerde. La prórroga o prórrogas no podrán exceder, en su conjunto, de dos (2) meses. (...)

Artículo 61º.- El término indicado en el artículo anterior correrá a partir del día siguiente del recibo de la solicitud o instancia del interesado o a la notificación a éste, cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio. (...)

Artículo 64º.- Si el procedimiento iniciado a instancia de un particular se paraliza durante dos (2) meses por causa imputable al interesado, se operará la perención de dicho procedimiento. El término comenzará a partir de la fecha en que la autoridad administrativa notifique al interesado. Vencido el plazo sin que el interesado hubiere reactivado el procedimiento, el funcionario procederá a declarar la perención.

2.5. La caducidad en Chile

En Chile la Ley N° 19880, Ley que estable las bases de los procedimientos administrativos, tiene una especial incidencia en los regímenes jurídicos especiales que producen actos administrativos, ya que fija los estándares mínimos que debe cumplir todo procedimiento destinado a la emisión de un acto administrativo y supletoria, completando e integrando todas las leyes preexistentes (Rojas Calderón, 2016); sin embargo, no regula la caducidad ni la prescripción en los procedimientos administrativos sancionadores.

No obstante, se advierte de la mencionada ley, que existe responsabilidad administrativa en caso de no atender las peticiones de los administrados dentro del plazo de 20 días, luego de certificarse que el acto se encuentra en estado de resolverse y que, el procedimiento administrativo no podrá exceder de los 6 meses; asimismo, regula el plazo que se otorga al administrado, cuando se pueda presentar el supuesto de abandono del procedimiento¹⁵.

Ahora, de la revisión doctrinaria se advierte que, en Chile se desarrolló la caducidad administrativa como una forma anormal de extinción de actos administrativos (Flores Rivas, 2017), es decir, como la pérdida de un derecho otorgado a los administrados y no como el decaimiento de la facultad investigativa por parte de la administración en los procedimientos administrativos sancionadores. De igual manera, respecto a la prescripción, la Contraloría General de la República y la Corte Suprema decidieron aplicar

Artículo 65°.- La declaratoria de perención de un procedimiento no extingue los derechos y acciones del interesado y tampoco interrumpe el término de la prescripción de aquéllos. (...)

Artículo 70°.- Las acciones provenientes de los actos administrativos creadores de obligaciones a cargo de los administrados, prescribirán en el término de cinco (5) años, salvo que en leyes especiales se establezcan plazos diferentes. La interrupción y suspensión de los plazos de prescripción se rigen por el Código Civil”.

¹⁵ Cabe señalar, que de la revisión efectuada a la Ley N° 19880, Ley que estable las bases de los procedimientos administrativos, se observó que existen plazos para la tramitación de solicitudes, como lo señalado en el artículo 24° que, entre otros, indica “Las decisiones definitivas deberán expedirse dentro de los 20 días siguientes, contados desde que, a petición del administrado, se certifique que el acto se encuentra en estado de resolverse. La prolongación injustificada de la certificación dará origen a responsabilidad administrativa”; el artículo 27° que precisa “Salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que emita la decisión final”; y, el artículo 43° que señala “Cuando por la inactividad de un interesado se produzca por más de treinta días la paralización del procedimiento iniciado por él, la administración le advertirá que si no efectúa las diligencias de su cargo en el plazo de siete días, declarará el abandono de ese procedimiento. Transcurrido el plazo señalado precedentemente, (...), la Administración declarará el abandono de ese procedimiento”.

la norma de las faltas penales contenidas en el artículo 94° del Código Penal, de 6 meses (Román Cordero, 2014)¹⁶.

2.6. La caducidad en Perú

En nuestra legislación, los procedimientos administrativos sancionadores se inician siempre de oficio, por petición motivada o denuncia; y que, como todo procedimiento, debe concluir a través de una resolución que aplique la sanción o disponga el archivo del procedimiento¹⁷.

Entonces, la forma normal de conclusión de un procedimiento administrativo sancionador es mediante un acto que resuelve sobre el fondo del asunto¹⁸; sin embargo, existen dos instituciones jurídicas que, de manera especial, podrían dar por finalizado un procedimiento administrativo sancionador¹⁹ y disponen su archivo, la prescripción y caducidad, esta última recién introducida en nuestra legislación.

En ambos supuestos, el hecho jurídico hipotético previsto en la norma es el lapso de tiempo²⁰, que en caso de producirse tendrá como efecto jurídico concreto, el archivo del procedimiento administrativo sancionador.

¹⁶ Román Cordero (2014) señala que, la prescripción de infracciones administrativas no se encuentra regulada dentro del procedimiento administrativo sancionador, sin embargo, la administración a fin de salvar este vacío legal, penalizó el procedimiento. Tal es así que, la Contraloría General de la República resolvió aplicando la norma de las faltas penales contenida en el artículo 94° del Código Penal, criterio que fue acogido por la Corte Suprema en la Sentencia N° 3283-2009, de fecha 3 de agosto de 2009; sin embargo, esta sentencia tuvo un voto en discordia, donde sugiere que debe aplicarse el plazo señalado en el Código Civil, de 5 años. Entonces, bajo este esquema, el autor considera que no debería aplicarse ninguno de los dos criterios señalados, sino, que debía aplicarse las reglas de prescripción de otros sectores vinculados al derecho administrativo sancionador, como el derecho tributario (3 años) o disciplinario (4 años), etc.

¹⁷ **TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**
“Artículo 253.- Procedimiento sancionador

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

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

(...)

6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quien denunció la infracción, de ser el caso”.

¹⁸ El derecho administrativo, es el derecho necesario para la actuación del poder público que la administración inexcusablemente es, y que como tal poder, solo puede justificarse en la Ley y no en el arbitrio de ninguna persona individual, más todas las reglas que la constitución impone a la actuación de estos poderes, reglas que solo el derecho público puede articular de manera efectiva (García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, 2002). Entonces, el acto se da de conformidad con las normas legales preexistentes, sujeto a un procedimiento y una razón de ser, por lo tanto, es un proceso cognitivo como resultado de un procedimiento previo, regulado por Ley (Guzmán Napurí, 2017).

¹⁹ Cabe hacer la precisión que, en algunos casos, no se iniciará el procedimiento porque las infracciones ya habrían prescrito.

²⁰ **TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**
“Artículo 250.- Prescripción

Bajo esa tesitura, el archivo del procedimiento administrativo sancionador no se origina por un acto en el que se emita una declaración efectiva sobre el objeto investigado²¹ (la presunta infracción), sino, refleja que la administración, por el transcurso del tiempo, no ha cumplido con su labor de interpretar y aplicar el sentido de las normas a través de un acto administrativo²².

Ahora bien, nuestra normativa, que se desarrolla como una norma común incluyendo a los procedimientos especiales como el sancionador, detalla en el artículo 257° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que *“El plazo para resolver los procedimientos sancionadores (...) 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 (...). Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo (...). En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado no interrumpe la prescripción”*.

250.1 La facultad de la autoridad administrativa para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, (...). En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.

(...)

250.3 La autoridad declara de oficio la prescripción y da por concluido el procedimiento cuando advierta que se ha cumplido con el plazo para determinar la existencia de infracciones. (...)

(...)

Artículo 257°.- Caducidad del procedimiento sancionador

1. El plazo para resolver los procedimientos administrativos 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, (...)

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

²¹ Cabe precisar, que existen otras formas de conclusión de los procedimientos administrativos iniciados de parte y son totalmente diferentes las señaladas en esta investigación; sin embargo, pueden tener una característica común, que es el transcurso del tiempo, lo que genera en los administrados a no continuar con el procedimiento que iniciaron y que obliga a la administración a concluir el mismo; no obstante, a diferencia del procedimiento administrativo sancionador, en estos casos, la administración se reserva el derecho de verificar si dicha voluntad no afectará a otros (actividad de control), porque tiene la obligación de tutelar el interés general (Alonso Chávez, 2012).

²² Al respecto, consideramos pertinente lo señalado por Morón Urbina, cuando se refiere a las causales sobrevenidas al procedimiento iniciado, porque los institutos jurídicos de caducidad y prescripción son formas de extinción del procedimiento sustentados por el legislador en la normativa, al precisar que, para su procedencia necesariamente debe emitirse una resolución administrativa, donde se sustente la causal por la que se concluye el procedimiento así como, los efectos que ello ocasionaría (Morón Urbina, 2017).

Entonces, queda claro que la esta figura procedimental se producirá a consecuencia de la inactividad propia de la administración, al no haber concluido con él procedimiento dentro del plazo determinado por la Ley (9 meses ampliable a 3 bajo causas justificadas); sin embargo, se advierte que la propia norma permite que tras la caducidad del procedimiento, puede, a criterio de la administración, iniciarse un nuevo procedimiento administrativo sancionador, siempre que las infracciones no hayan prescrito.

2.7. Análisis comparativo de las legislaciones

Ahora bien, comparando las legislaciones antes señaladas, se observa que solo los procedimientos administrativos de España, México y Venezuela regulan la caducidad o perención de los procedimientos iniciados de oficio al igual que lo detallado en nuestra normativa, detallando el plazo para su ocurrencia y manteniendo las actuaciones que sean necesarias para volver a iniciar un procedimiento, en tanto no haya prescrito el derecho, que es un instituto jurídico totalmente distinto a la caducidad.

Por otro lado, los países señalados precedentemente, coinciden en que su aplicación se produce cuando no se haya notificado la resolución de término del procedimiento; y, respecto al plazo para la resolución, nuestra legislación muestra un plazo mayor (9 meses, ampliable a 3) al establecido en Venezuela (4 meses) y España (6 meses). Cabe precisar, que no se ha podido determinar cual es la razón por la que establecen estos plazos²³, y solo Morón (2017) señala que este instituto jurídico es una consecuencia de la influencia española.

Finalmente, se puede agregar que en estos regímenes se estableció la responsabilidad del funcionario que no resuelva el procedimiento dentro del plazo previsto por la norma, lo que conllevaría, en nuestra legislación, a la imposición de una queja por defectos de tramitación o, como sucede en España en los procedimientos iniciados de parte, la aplicación del silencio administrativo negativo.

²³ Cabe señalar que, en la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1272 tampoco se desarrolla el motivo por el cual se dan los plazos de los 9 meses, ampliable a 3 meses, solo señala que, no puede dejarse a libre disposición de la administración el plazo en el que considere resolver un procedimiento administrativo sancionador, lo que evidentemente genera perjuicios al administrado.

Por otro lado, la caducidad de los procedimientos iniciados de oficio, se encuentra pobremente desarrolladas en la normativa argentina y chilena, porque para el primero, solo es aplicable en los procedimientos iniciados de parte y el segundo, no tiene regulado dicho instituto, tal es así que, no tienen regulados los plazos de prescripción y aplican supletoriamente los señalados en la normativa penal.

Caducidad en el PAS	España	Argentina	México	Venezuela	Chile	Perú
Está regulada	Si	No	Si	Si	No	Si
Cuál es el plazo ordinario	6 meses	-	5 años	4 meses	-	9 meses
Pedio de parte u oficio	Ambos	-	Ambos	Ambos	-	Ambos
Luego del archivo se puede volver a iniciar PAS	Si	-	Si	Si	-	Si
Es diferente a la prescripción	Si	-	Si	Si	No regulado	Si

3. La caducidad del procedimiento y sus características

Al respecto, González (1997) señala que, la caducidad tiene carácter constitutivo cuando se produce por causa imputable al administrado, y, por otro lado, será declarativo cuando el causante es la Administración. Y es que, la causa operandi es el hecho y no un acto, por lo tanto, la caducidad deja incólume los derechos a menos que otros institutos como la prescripción, los haya extinguido, es decir, que ni la acción ni el derecho material se ha extinguido por la caducidad, lo único que muere es el procedimiento, además, su afectación es para un todo a diferencia de la prescripción.

Guasp, citado por Francisco González, señala que la caducidad no debe considerarse como un acto ni como un hecho procesal, sino simplemente como resultado de ambos, porque el hecho procesal no es la caducidad misma, sino su causa; asimismo, lo característico de esta figura, y que diferencia del resto de hipótesis de extinción, es en efecto, la causa a la que se debe dicha extinción (González, s/f: 196).

En esa misma línea, Francisco González indica que la caducidad del procedimiento administrativo deja incólume los derechos, a menos que, otros institutos, como la prescripción, los haya extinguido, es decir, ni la acción ni el derecho se extinguieron, lo único que muere es el procedimiento, produciéndose la transformación de un estado de hecho (de no actuación) a uno de derecho (no poder actuar) (González, s/f: 199-200).

De Diego Díez (2014) señala que, la caducidad es un modo anormal de culminación del procedimiento determinado por la paralización durante un tiempo determinado, en el que no se realizan actos procesales por el órgano competente, a quien le corresponde su persecución, que debe estar estimulada por el orden social que le incumbe. Es por ello que, en los procedimientos administrativos sancionadores se produce *ope legis* y debe ser apreciada de oficio, por lo que opera de manera voluntaria (De Diego Díez, 2006).

Bermejo por su parte, señala que los elementos característicos que diferencian a la caducidad de la prescripción y son su naturaleza (la caducidad de vertiente procesal y la prescripción de vertiente material), el transcurso de plazo (la caducidad no suspende sus plazos, en tanto que la prescripción puede verse interrumpida en sus plazos) (Bermejo, 2013). Por lo tanto, también acoge la tesis de poder reaperturar un procedimiento que fue caducado. Además, considera que la caducidad no impide que se pueda iniciar nuevamente un procedimiento, siempre y cuando el derecho material o sustantivo no haya prescrito, es decir, el tiempo que la ley señala para eliminar la posibilidad de perseguir sanciones tipificadas legalmente.

De igual manera, Entrena (1976) indica que, la caducidad no produce por si sola la prescripción de las acciones de la Administración, de igual manera, los procedimientos caducados no interrumpen el plazo prescriptorio.

Por ello, Aguado (2001) señala que, la prescripción transformaba una situación de hecho en una situación de derecho, transformación que puede consistir tanto en la adquisición como en la pérdida de derechos; en cambio, la caducidad de la acción hace referencia a la existencia de derechos temporales, sujetos a plazos extintivos. Por último, la caducidad del procedimiento sería una de las causas anormales de terminación del procedimiento.

Sumado a ello, Santamaría (1993) sostiene que los efectos de la caducidad, supone la terminación del procedimiento y el archivo de las actuaciones, pero no produce por si sola la prescripción de las acciones del administrado o de la Administración, además, la caducidad no interrumpe los plazos prescriptorios.

En esa misma línea, Nava Negrete (1995) indica que, para el derecho administrativo, la caducidad es un acto administrativo que ha extinguido el derecho de un particular, nacido al amparo de otro acto de la misma índole, por el no ejercicio de ese derecho en el tiempo que marca el derecho o la ley. Se sanciona jurídicamente la negligencia de quien no ejerce sus derechos. Además, precisa, que esta figura jurídica se puede aplicar a todos los terrenos jurídicos, como en el procesal, donde también conserva su esencia.

Podría ser que, de acuerdo a lo señalado por Araujo Juárez (1989), en caso de producirse la perención del procedimiento, en atención al principio de impulso de oficio, la administración podrá determinar que readquiera toda su vigencia, porque su sustento es principalmente la satisfacción del interés general (*“regla de buena administración del interés general”*).

Por lo tanto, de todo lo señalado se puede concluir que la caducidad produce efectos esencialmente procedimentales, es decir, que afectan tan sólo al procedimiento, por lo cual no produce directamente o por sí sola ninguna extinción de derechos o facultades, por ello, la caducidad puede llegar a influir en la producción de la prescripción al considerar que las actuaciones caducadas no interrumpen los plazos para su producción.

Finalmente, corresponde realizar la diferenciación entre la caducidad y la prescripción a fin de clarificar ambos instrumentos jurídicos. Al respecto, López Urbina (2015), detalla sus características diferenciadoras en lo siguiente:

Elementos	Prescripción	Caducidad
Objeto	Material o persecución del hecho	Procedimental o forma de ejercitar el procedimiento
Fundamento	Extinción de derechos y obligaciones de manera indefinida, por lo que, si la administración	Su propia temporalidad, por lo que, los derechos y obligaciones

	ejerce su potestad sancionadora, esta sería nula	siguen viables para volver a iniciarse otro procedimiento
Plazo	Puede ser reiniciado una y otra vez	improrrogable

3.1 La declaratoria de caducidad

Ahora bien, en esta parte corresponde precisar como la administración declara la caducidad de un procedimiento administrativo sancionador, que deberá ajustarse al ordenamiento (García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, 2002).

Bajo ese marco, existen diversos tipos de actos administrativos²⁴, siendo uno de ellos, los actos constitutivos y declarativos²⁵.

Los primeros²⁶ se caracterizan por crear, modificar, extinguir relaciones o situaciones jurídicas subjetivas en otros sujetos, los destinatarios, o en la propia administración; por otro lado, los segundos²⁷ acreditan un hecho o una situación jurídica, sin decidir sobre su contenido (García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, 2002).

En esa línea, Morón (2017) precisa que la caducidad del procedimiento genera condiciones extintivas de derecho, por lo que su declaración solo tiene efectos declarativos, ya que se encuentra sujeta al cumplimiento de las condiciones que la configuran, tal es así, que la acción del administrado no interrumpe el plazo de caducidad. Por ello, De Diego Diez (2006) señala que, la declaración de la caducidad no tiene carácter constitutivo, sino meramente declarativo, porque se da por el ministerio de la Ley (*ope legis*), por simple vencimiento del plazo máximo establecido para dictar y notificar la resolución sancionadora, sin necesidad de solicitud del interesado.

²⁴ Sobre el particular, es pertinente indicar que García de Enterría y Tomás Ramón Fernández (2002) desarrollan 4 tipologías de los actos administrativos, que son: i) actos decisorios externos y actos no decisorios; ii) actos resolutorios y de trámite; iii) actos favorables y de gravamen; y, iv) otras distinciones funcionales. Dentro de esta última categoría desarrolla los actos constitutivos y declarativos por la funcionalidad que tienen

²⁵ Solo consideramos estos actos porque son los que toman relevancia para la presente investigación.

²⁶ Como ejemplo se tiene a la expropiación, una orden, la liquidación fiscal o la jubilación de un funcionario.

²⁷ Como ejemplo se tiene a la certificación y una notificación.

Entonces, de todo lo señalado podemos concluir que la Administración atenderá la caducidad del procedimiento administrativo sancionador a través de un acto declarativo, sustentado en el cumplimiento normativo sin mediar mayor análisis en el fondo del asunto.

4. La seguridad jurídica y su relación con la caducidad administrativa

4.1 El impulso de oficio

La potestad²⁸ que ejerce la administración debe estar determinada por la ley, por ello, de entre todas las características que tiene, eventualmente puede generar el sometimiento de un sujeto a situaciones desventajosas-actos de gravamen en *stricto sensu*. Sumado a ello, debe tenerse en cuenta que, esta potestad también es imprescriptible, aunque su ejercicio puede estar sometido a la caducidad (García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, 2002).

Entonces, cuando la administración ejerce su potestad, esta debe desarrollarse en función al interés público²⁹, que condiciona su validez y su omisión genera irregularidades en su funcionamiento, así como, una probable responsabilidad patrimonial.

Bajo ese marco, el impulso de oficio juega un rol importante, porque responde a las exigencias del interés público, incoando a la administración a desplegar todas las actividades que sean necesarias para la satisfacción de ese interés, fuera cual fuera su resultado, a fin de culminar adecuadamente un procedimiento³⁰.

²⁸ Debe entenderse que, se trata de una situación pasiva de inercia, que implica un sometimiento a los efectos que la potestad puede crear en su ejercicio, la inexcusabilidad de soportar que tales efectos produzcan y que eventualmente afecten a la esfera jurídica del sometido (García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, 2002).

²⁹ El interés público tiene dos consecuencias: i) una negativa, que no puede ejercitarse sino en servicio del interés público; y, ii) una positiva, que la administración está obligada al ejercicio de sus potestades cuando el interés público lo exija, que incluso, abarca potestades discrecionales amplias (García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, 2002).

³⁰ Es por ello que, la administración deberá desarrollar todas las actividades necesarias para llegar a una decisión final, sin la necesidad de que sea impulsada por el administrado (García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás, 2002).

De acuerdo a la doctrina, el impulso de oficio, derivado del principio de legalidad objetiva³¹, se encuentra íntimamente relacionada a la autotutela administrativa³², imponiéndole su deber inquisitivo o de oficialidad, de dirigir e impulsar el procedimiento administrativo, sustentando sus decisiones en hechos probados, en colaboración con el administrado, pero sin depender de él, reafirmando su actuación basada en el interés general, que en caso de no hacerlo incurriría en un vicio legal y constitucional del acto que desatiende este supuesto (García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, 2002) (Araujo Juarez, 1989).

Por ello, García de Enterría y Ramón Fernández (2002) señalan que, *“el incumplimiento de plazos, es la expresión clara de un funcionamiento anormal del servicio, deriva en daño efectivo y evaluable económicamente para los interesados en el procedimiento”*.

De ahí que, el trámite del procedimiento recae directamente sobre la administración, que deberá adoptar las medidas oportunas para remover el obstáculo que dificulten o atrasen innecesariamente el trámite del procedimiento. Por ello, la Ley impone un plazo máximo de atención del procedimiento, que se refleja como una garantía para el administrado, expresado en la transparencia y celeridad por parte de la administración.

Por ello, la Resolución de fecha 5 de diciembre de 1988, citado por De Diego diez (2014) señala que *“(...) Para que la sanción administrativa sea válida (...) es preciso no solo que los actos realizados estén incluidos en la norma sancionadora, sino que, además, la sanción se imponga de conformidad con la norma de procedimiento y en el plazo exigido por Ley; el transcurso de ese plazo sin que se imponga la sanción, determina la imposibilidad legal de efectuarlo, y si se ha hecho, se produce la nulidad radical de la sanción impuesta (...)”*.

³¹ Lo que significa que, los procedimientos administrativos no se inician únicamente de oficio, sino que, también pueden originarse de parte por el administrado, y que en ambos supuestos, el impulso de todos sus trámite siempre corresponderá a la Administración (Araujo Juarez, 1989).

³² No esta demás precisar que, García de Enterría y Ramón Fernández (2002) señalan que, los procedimientos administrativos sancionadores son una de las tres técnicas de autotutela de segunda potencia o replicativa, porque es una construcción propia de la administración, con la que esta puede reaccionar frente al incumplimiento por los administrados de las obligaciones que tienen hacia ella misma y sin la necesidad de recabar esta sanción de los Tribunales penales.

Ahora bien, corresponde señalar que la perentoriedad de un plazo significa que, por el solo transcurso del tiempo, se pierde el derecho o la facultad procedimental que ha dejado de usarse, el cual no es susceptible de interrumpirse o suspenderse (Araujo Juarez, 1989).

Como se ha observado, el impulso de oficio, reflejado en el actuar oportuno de la administración, viene a ser un factor elemental y natural de un procedimiento, puesto que, de él depende que se ejecute un acto en el momento oportuno, generando o extinguiendo obligaciones.

4.2 La seguridad jurídica

De entre todas las garantías jurídicas³³ que tienen los administrados, se encuentra el derecho a la estabilidad del acto, que encuentra su fundamento en el principio de legalidad. Esta garantía exige a que las decisiones adoptadas por la administración deben ser estables, que los derechos adquiridos por los administrados no puedan verse afectados por la voluntad arbitraria de la administración (Araujo Juarez, 1989).

Por ello Araujo Juárez (1989) señala que, *“desde el punto de vista del derecho administrativo formal, el derecho a la estabilidad es una necesidad finalista para el ordenamiento jurídico, tanto para la eficacia del acto como para la seguridad jurídica”*.

Entonces, los actos que originen derechos subjetivos no podrían extinguirse por arbitrio de la administración, salvo que, lo determine la ley o que se trata de vicios de nulidad absoluta.

En ese contexto, Caballero Sanchez y Lopez Pellicer (2003), desarrollan la postura que se opone a aperturar un nuevo procedimiento que se encuentra caducado, y se sustenta en tres aspectos: primero, que carece de justificación que se proporcione a la Administración una segunda oportunidad para ejercer sus potestades públicas; segundo, que la potestad de la administración debe ejercerse conforme a los requisitos y exigencias que establece la normativa, siendo uno de ellos el plazo de actuación; y, tercero, que

³³ Son consideradas como instrumentos adjetivos o formales para la tutela de los derechos de los administrados, que encuentran su fundamento en afianzar la seguridad jurídica. Además, esta protección puede generarse de oficio, como autentica función de autocontrol o por requerimiento del administrado. Finalmente, estas garantías se encuentran en el derecho de defensa, a la decisión previa, a la estabilidad del acto administrativo y la prescripción (Araujo Juarez, 1989).

carecería de sentido la caducidad del procedimiento, en el sentido que posteriormente pueda volver iniciarse otro procedimiento bajo los mismos elementos, no consideran que el legislador haya querido regular la perención procesal.

Sin embargo, Meseguer (2003) indica que, la resolución de caducidad no esconde una resolución presunta, porque no existe un pronunciamiento sobre el fondo del asunto y deja imprejuizado el fondo del objeto del pronunciamiento, por lo que, se puede aperturar un nuevo procedimiento en tanto no prescriba la presunta infracción, opinión que es compartida por la doctrina mayoritaria de España.

Sumado a ello, respecto a la seguridad jurídica, la Resolución de fecha 12 de diciembre de 2011, citada por De Diego Diez (2014) señala que, “(...) *El plazo de duración de los procedimientos sancionadores (...) responde a dos exigencias o finalidades. Una es garantizar al expedientado el principio de seguridad jurídica, evitándoles situaciones de dependencia injustificada o de insoportable incertidumbre (...). Y la otra es una derivación del postulado constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (...), que hace intolerable que la administración (...) pueda mantener a su antojo abierto de manera indeterminada un expediente (...).*”

Entonces, bajo esa perspectiva, la seguridad jurídica no solo se refleja con la estabilidad de los actos, sino también en el cumplimiento de las actuaciones administrativas dentro de los plazos previstos por la normativa, que tienen mayor relevancia cuando se trata de procedimientos sancionadores.

Es por eso que, De Diego Diez (2014) señala que, la caducidad del procedimiento se encuentra al servicio del administrado y no de la administración, siendo la caducidad un estímulo para la rápida actuación y productividad de los servicios administrativos en la atención de los expedientes administrativos; sin embargo, también aclara que reiniciar varias veces un procedimiento por declaración de caducidad , provoca una inseguridad jurídica del administrado, que puede dar lugar a que se aprecie un abuso de derecho por parte de la Administración (de Diego Diez, 2006).

Es así que, González Navarro, citado por De Diego Diez (2014), señala que tanto la prescripción y la caducidad atienden a criterios de seguridad jurídica (certidumbre y fijeza) al transformar un estado de hecho a uno de derecho.

Entonces, conforme a lo desarrollado, solo en la doctrina Española, la postura de reaperturar un procedimiento administrativo sancionador que fue caducado, se encuentra dividida, toda vez que, por un lado, se tiene la vertiente que señala que la caducidad es un hecho y no un acto, por lo tanto, se mantiene el derecho, en tanto no se haya extinguido; y por otro, que no justifica la reapertura del procedimiento porque no se puede justificar en otorgar una nueva oportunidad a la Administración para el ejercicio de su potestad sancionatoria, que no lo hizo dentro del plazo previsto por la norma, y de suceder, la figura jurídica de caducidad carecería de sustento.

No obstante, se aprecia que la seguridad jurídica puede entenderse de dos maneras, la primera referida a la estabilidad del acto y la segunda vista como la intolerancia que se tiene frente a un actuar tardío de la administración en la resolución de un procedimiento, que genera un beneficio al administrado.

5. El *non bis in ídem* y la caducidad administrativa

El principio del *non bis in ídem* viene recogido en el numeral 734 del artículo 14° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prohibiendo un doble juzgamiento y sanción por un delito sobre el cual ya fue sancionado o absuelto una persona. Una de las manifestaciones más conocidas es que no recaiga doble sanción (administrativa o penal) en los casos que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento, elementos que se encuentran íntimamente relacionados con los principios de legalidad y tipicidad (Cobo, 2008:69).

5.1 Origen del *non bis in ídem*

Tiene sus orígenes en el derecho procesal, manifestándose en las vertientes material y procesal, siendo el Tribunal Español la pionera en reconocer este derecho como constitucional, sistematizando una serie de elementos que haría la base de este principio

³⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
"Artículo 14°

(...)

7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país".

(Lizarraga, sf.: 1-2).

Sobre este punto, Morón señala que el Tribunal Constitucional desarrolla el principio del *non bis in idem* a partir de los instrumentos internacionales. Partiendo del artículo 8.4³⁵ de la Convención Americana de Derechos Humanos, que prohíbe el doble enjuiciamiento penal por un mismo hecho, que también se encuentra reconocido en el artículo 14.7³⁶ del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Morón, 2017).

Este principio, en su dimensión material o sustantiva prohíbe que nadie pueda ser condenado de nuevo por hechos ilícitos por los cuales ya haya sido absuelto o condenado por una sentencia firme; y, en su dimensión formal o procesal veda que nadie pueda ser juzgado de nuevo por los mismos hechos ilícitos por los cuales haya sido absuelto o condenado por una sentencia firme (Morón, 2017:453).

Es por ello que, la duplicidad de castigos, penal y administrativa, es un problema que se evidenció en España, en el sentido de que el Tribunal Constitucional de ese país admitía la posibilidad de compatibilizar las sanciones penales y administrativas, justificando el accionar en la independencia que existe en las potestades sancionadoras, desarrollado bajo la tesis de relaciones de sujeción especial; es más, en su momento existió una disposición de rango legislativo que estableció la mencionada compatibilización de sanciones de naturaleza administrativa (Bermejo, 2013).

Al respecto, Quintero indica que, se ha planteado la posibilidad de la infracción al principio *non bis in idem*, es decir, la posibilidad de sancionar doblemente un mismo hecho, o si se prefiere el límite de actuación de los Tribunales Administrativos en relación con los

³⁵ **Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)**

“Artículo 8°.- Garantías Judiciales

(...)

4.- El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a un juicio por los mismos hechos”.

³⁶ **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

“Artículo 14°

7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley o el procedimiento penal de cada país”.

Sobre este artículo, en el caso *Loayza Tamayo VS. Perú*, La Corte Interamericana señaló que, “Este principio busca proteger los derechos de los individuos que han sido procesados por determinados hechos para que no vuelvan a ser enjuiciados por los mismos hechos. A diferencia de la fórmula utilizada por otros instrumentos internacionales de protección de derechos humanos (por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, artículo 14.7, que se refiere al mismo “delito”), la Convención Americana utiliza la expresión “los mismos hechos”, que es un término más amplio en beneficio de la víctima”.

Tribunales Penales, y especialmente la posibilidad de que la administración pueda sancionar a la vez que la jurisdicción penal, o, lo que es más problemático, cuando esta ha decidido absolver al acusado” (Quintero, 2010:60-61).

No obstante, posteriormente el Tribunal Constitucional de España señaló que no se debe afectar este principio a pesar de no encontrarse dentro de la Constitución española, porque el principio del *non bis in ídem* se encuentra unido íntimamente a los principios de legalidad y tipicidad, de tal manera que se impide que autoridades del mismo orden y a través de procedimientos distintos se sancionen repetidamente la misma conducta (Bermejo, 2013:331). Entonces, si una persona es condenada penalmente por unos determinados hechos y fundamentos jurídicos, la administración no puede ejercer potestad sancionadora.

Por otro lado, la fuerza expansiva de este principio, en su vertiente material, obligó al Tribunal Constitucional eliminar el doble castigo, a pesar de existir una preferencia en la jurisdicción penal, cuando la administración ha sancionado justificado en la seguridad jurídica, porque, unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado (Administrativo y Judicial).

Sin embargo, esto también ha originado un problema, en el sentido de que los infractores podrían convenir para que se les aplique una sanción administrativa, lo que originó que el Tribunal Constitucional confirmara la preeminencia del fuero judicial al procedimiento administrativo, lo que generaría una eventual imposición de una sanción administrativa y también penal cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento (Bermejo, 2013:332-333).

Finalmente, se debe tener presente que válido los dobles castigos en los supuestos de relaciones especiales de sujeción, que ocurre con los funcionarios condenados penalmente y luego sancionados administrativamente; pero la administración no podrá sancionarlo si encaso haya sido absuelto en penalmente; asimismo, existen otros puestos como cuando exista la absolución por otras causas o por inexistencia de suficientes medios probatorios, en dichos supuesto la administración si podrá ejercer su potestad sancionadora.

En el caso de Perú, Morón señala que en materia penal, se vulnera este principio de la doble sanción o en el doble juzgamiento cuando concurre la triple identidad: sujeto activo, hecho (misma conducta) y fundamento (mismo contenido ilícito penal o calificación legal); sobre el fundamento precisa que no se vulnera en los supuestos de concursos de delitos, porque el fundamento de la incriminación es diferente, en la medida que el mismo hecho lesiona una pluralidad de bienes jurídicos tutelados por diferentes tipos penales (Morón, 2017:454).

5.2 El *non bis in ídem* en nuestro ordenamiento constitucional

En su versión abstracta, tiene un doble significado; primero, prohíbe el doble castigo (vertiente material); y, segundo, el doble procesamiento (vertiente procesal), siempre y cuando nos encontremos ante un mismo sujeto, hecho y fundamento.

Cabe ahondar sobre la vertiente procesal o formal que, se prohíbe la apertura o reanudación de un procedimiento sancionador cuando se ha dictado una resolución sancionatoria firme (García, 2014:55). Y es aplicable dentro de un mismo proceso o procedimiento, a una pluralidad de sanciones, ante una identidad de sujetos, hechos o fundamentos, objeto o causa material y acción punitiva, impidiendo sancionar doblemente por un mismo delito desde la perspectiva social.

La constitución de 1993 no reconoce el *non bis in ídem*; no obstante, el legislador realiza este reconocimiento en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, (artículo 246, literal 11 del TUO: no se podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad de sujeto, hecho y fundamento. dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia de continuidad de infracciones a las que se refiere el inciso 7).

Sumado a ello, existen opiniones que plantean la ubicación de este principio en el numeral 2 y 13 del artículo 139³⁷ de la Constitución (legalidad y debido procedimiento). Además,

³⁷ **Constitución Política de 1993**
"Artículo 139.- Principios de la Administración de Justicia
Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

el hecho de que no se encuentre plasmado en el texto constitucional, no significa que no puede dejar de aplicarse, porque los principios se asimilan en un sistema de normas superiores que residen en el derecho natural (Panez, 2009:400).

Ahora bien, el Tribunal Constitucional interpretó la prohibición del doble castigo por los mismos hechos y la misma causa, señalando que forma parte del texto constitucional, en algunos casos como principio informador (Caso Nelson Jakob, STC N° 8123-2005) y en otros como derecho fundamental.

En el caso Nelson Jakob señala que, una resolución que no constituye una sentencia definitiva pero que ha puesto fin al proceso penal, se encuentra también garantizada por el principio del *non bis in idem*, es decir, que nos encontramos ante una resolución que sin ser cosa juzgada, constituye un parámetro de control.

En ese contexto, Boyer señala que lo que se observará más adelante, es que el tribunal fuerza su interpretación, no obstante, concluye que el *non bis in idem* es un principio constitucional que requiere ser interpretada al caso en concreto, a pesar que el Tribunal Constitucional señala que es un derecho fundamental de contenido implícito (Boyer: 2012:324).

Entonces, se tiene lo siguiente (Boyer: 2012:324-327):

- a) Es cosa juzgada (vertiente procesal). El Tribunal Constitucional considera que el *non bis in idem* se encuentra consagrado con el artículo 139, inciso 13 de la Constitución, es decir, que el *non bis in idem* es el mismo que el contenido del principio de cosa juzgada y que era posible de invocarlos de modo indistinto (caso Miropo Neyra, exp. N° 799-98-AA/TC).

(...)

2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.

(...)

13. La prohibición de revivir procesos fenecidos con resolución ejecutoriada. La amnistía, el indulto, el sobreseimiento definitivo y la prescripción producen los efectos de cosa juzgada”.

- b) Forma parte del debido proceso. Que sucedió cuando vinculó la cuarta disposición transitoria de la constitución con los tratados internacionales sobre derechos humanos (caso de Barrios Altos contra Perú).
- c) Es un derecho implícito. Sosteniendo que es una manifestación del principio de cosa juzgada del artículo 139, inciso 13, abandonando la posición del contenido (caso Santiago Martín Rivas-Exp. N° 4587-2004-AA/TC).

Ahora bien, lo relevante en este punto es analizar como el Tribunal Constitucional reacciona frente a los casos en los que se reapertura un procedimiento que estuvo archivado sin que exista pronunciamiento sobre el fondo del asunto, por ello, se analizan tres (3) resoluciones, que a continuación se detallan:

- i) La sentencia contenida en el Expediente N° 0052-2003-HC/TC, donde el señor Luis Felipe Navascues Tello demanda que se le sigue un proceso penal por la presunta comisión del delito de receptación y lavado de dinero, habiendo tomado conocimiento que por los mismos hechos viene siendo procesado por la Primera Sala Penal de la Corte Superior de Justicia del Callao, donde incluso pasó a juicio oral, lo que configuraría duplicidad de procesos.

En este aspecto, el Tribunal Constitucional señaló que “(...) Este Colegiado no considera que se haya lesionado el principio del non bis in ídem (...) a tenor del cual el inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos. En el caso materia de análisis, como se desprende de lo señalado por el propio actor en su escrito postulatorio (...), el estado procesal de las causas penales por el citadas se hallan en fase de juicio oral, no habiéndose emitido sentencia definitiva, por lo que no existe en este sentido vulneración al derecho constitucional antes mencionado.”

Esto significa que, a pesar de que el Tribunal Constitucional advierta la existencia de dos procesos en los que exista identidad de sujeto, hecho y fundamento no existiría violación al principio de *non bis in ídem*, porque no existe una resolución sobre el fondo del asunto donde se resuelva sobre el fondo del asunto sancionado o absolviendo al imputado (inexistencia de sentencia definitiva).

- ii) La sentencia contenida en el Expediente N° 1300-2002-HC/TC, donde el señor Hugo Eyzaguirre Maguiña, entre otros, sostiene que fue condenado por la justicia militar con 30 años de pena privativa de la libertad, que fue sometido a revisión por la Sala Plena del Consejo Supremo de Justicia Militar, que declaró nula la sentencia condenatoria, ordenando que los actuados sean remitidos al fuero común, donde esta siendo procesado y el juez a cargo denegó su pedido de libertad, vulnerando el principio de non bis in ídem, toda vez que, el delito por el que esta siendo procesado ya fue materia de un proceso del fuero militar y que constituye cosa juzgada.

Al respecto, el Tribunal Constitucional señaló que *“(...) El recurrente también señala que se ha vulnerado el principio del non bis in ídem, porque en el proceso que se le sigue por delito de terrorismo se están ventilando hechos que ya fueron materia de proceso en el fuero militar y que constituyen cosa juzgada. Este Colegiado desestima este extremo de la demanda por considerar que no es cierto que los hechos materia del presente proceso constituyan cosa juzgada, dado que la sentencia condenatoria emitida en el fuero militar contra el beneficiario ha sido declarada nula (...)”*.

Lo que significa, que el Tribunal Constitucional permitirá aperturar los procedimientos que sean necesarios en tanto no se hayan resuelto sobre el fondo del asunto con una resolución que adquiera la calidad de cosa juzgada.

- iii) Finalmente, en la sentencia contenida en el Expediente N° 1077-2002-HC/TC, el Tribunal Constitucional señaló que, *“(...) El Tribunal estima, en el presente caso, tampoco se advierte una lesión del principio non bis in ídem, toda vez que, (...), la prohibición de ser sometido a un nuevo juicio por los mismos hechos, requiere la existencia de una previa sentencia firme, en la que se haya absuelto al inculpado. En el caso materia de análisis, (...), la resolución judicial que declaró no haber lugar para la apertura de instrucción no tiene calidad de sentencia, esto es, un acto jurisdiccional en virtud del cual se pone fin a la investigación judicial acerca de la imputación de la comisión de un ilícito penal al recurrente, sino la de un simple auto dictado sin mediar investigación judicial ni la realización de un contradictorio previo (...)”*.

Como se puede observar, para que se presente la non bis in ídem necesariamente debe existir una resolución a través del cual se resuelva el fondo del asunto y

cualquier otro acto material que pueda determinar la conclusión del mismo sin que resuelto el fondo del asunto no lo es.

Por lo antes expuesto, podemos concluir que el Tribunal Constitucional no concluirá que exista afectación al principio del *non bis in idem* procesal en los casos en que la administración reaperture procedimientos sancionadores archivados por caducidad, porque, en esencia, exige que el procedimiento se encuentre concluido, con una resolución que adquiera la calidad de cosa decidida.

6. Análisis del caso

Ahora bien, tal como se expuso al inicio de esta investigación, el OSINFOR inició un procedimiento administrativo sancionador que primigeniamente lo declaró caducado (con Resolución Directoral N° 392-2017-OSINFOR-DFFFS, de fecha 27 de noviembre de 2017) a través de la Resolución Sub Directoral N° 006-2018-OSINFOR-SDFCFFS y que luego concluyó archivando el procedimiento (desconocemos las causas) a través de la Resolución Directoral N° 116-2018-OSINFOR-DFFFS.

EXPEDIENTE N°:	002-2016-02-06-OSINFOR/06.02
PROCEDECENCIA:	Sub Dirección de Fiscalización de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre
MATERIA:	Recursos Forestales
ADMINISTRADA:	Lina Pérez Oyarce
TITULO HABILITANTE:	Contrato de Administración de Bosques Locales para Poblaciones Rurales o Centros Poblados N° 16-REQ/L-MAD-SD-002-14
REFERENCIA:	Informe Final de Instrucción N° 160-2017-OSINFOR/08.2.1

RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 392-2017-OSINFOR-DFFFS

Lima, 27 de noviembre de 2017

VISTO:

El Informe Legal N° 057-2017-OSINFOR/08.2, emitido el día 27 de noviembre de 2017 (fs. 387), mediante el cual se evalúan los principales actuados en el Expediente Administrativo N° 002-2016-02-06-OSINFOR/06.02, referido al Procedimiento Administrativo Único seguido contra la señora Lina Pérez Oyarce, identificada con DNI N° 05851817 (fs. 378), en virtud del Contrato de Administración de Bosques Locales para Poblaciones Rurales o Centros Poblados N° 16-REQ/L-MAD-SD-002-14;

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el Informe de Supervisión N° 006-2016-OSINFOR/06.2.1, de fecha 01 de junio de 2016 (fs. 01), se tuvo conocimiento del análisis final de las acciones de supervisión realizadas al área del Plan Operativo Anual, aprobado mediante la Resolución Sub Directoral N° 022-2015-GRL-GGR-PRMRFFS-DER-SDPR, del 04 de mayo de 2015 (fs. 165), correspondiente al Contrato de Administración de Bosques Locales para Poblaciones Rurales o Centros Poblados N° 16-REQ/L-MAD-SD-002-14 (fs. 238), otorgado al Bosque Local Autónomo de la Comunidad Nativa Tahuantinsuyo – Río Ucayali.

2. Mediante Resolución Directoral N° 790-2016-OSINFOR-DSPAFFS, de fecha 12 de diciembre de 2016 (fs. 255), la entonces Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre, inició PAU contra la señora Lina Pérez Oyarce (en adelante, la beneficiaria), titular de los Permisos/Autorizaciones N° 16-000039, 16-000053, 16-000061, 16-000062, 16-000036, 16-000037, 16000038, 16-000045, 16-000046, 16-000063, 16-000064, 16-000065, 16000067, 16-000069, 16-000070, 16-000071, 16-000032, 16-000033, 16-000034, 16-000068, 16-000035, 16-000059, 16-000040, 16-000043, 16-000044, 16-000054, 16-000057, 16-000047, 16-000048, 16-000050, 16-000051 y 16-000052, emitidos durante la ejecución del POA del Contrato de Administración de Bosques Locales para Poblaciones Rurales o Centros Poblados N° 16-REQ/L-MAD-SD-002-14 (en adelante, el contrato de administración), por la presunta comisión de las infracciones establecidas en los

literales i) del artículo 363° del Reglamento de la Ley N° 27308, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias, y en el literal l) del numeral 207.3 del artículo 207° del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.

(...)

19. Ahora bien, realizadas las actuaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos, la Sub Dirección de Fiscalización de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre, conforme a lo señalado en el numeral 5° del artículo 253° del TUO de la Ley N° 27444, emitió el Informe

Final de Instrucción N° 160-2017-OSINFOR/08.2.1, del 02 de octubre de 2017 (fs. 357), mediante el cual, en su calidad de Autoridad Instructora¹⁰ concluyó que:

- Ha quedado acreditado que la señora Lina Pérez Oyarce, titular de los Permisos/Autorizaciones N° 16-000039, 16-000053, 16-000061, 16-000062, 16-000036, 16-000037, 16000038, 16-000045, 16-000046, 16-000063, 16-000064, 16-000065, 16000067, 16-000069, 16-000070, 16-000071, 16-000032, 16-000033, 16-000034, 16-000068, 16-000035, 16-000059, 16-000040, 16-000043, 16-000044, 16-000054, 16-000057, 16-000047, 16-000048, 16-000050, 16-000051 y 16-000052, emitidos durante la ejecución del POA del Contrato de Administración de Bosques Locales para Poblaciones Rurales o Centros Poblados N° 16-REQ/L-MAD-SD-002-14, es responsable por la comisión de las infracciones previstas en los literales e) y l) del numeral 207.3° del artículo 207° del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, recomendando, entre otros, la imposición de una multa ascendente a 161.533 UIT, vigentes a la fecha en que cumpla con el pago de la misma.

(...)

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la caducidad del procedimiento administrativo único iniciado a la señora Lina Pérez Oyarce, mediante la Resolución Directoral N° 790-2016-OSINFOR-DSPAFFS y variada mediante la Resolución Sub Directoral N° 064-2017-OSINFOR-SDFCFFS, por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los literales e) y l) del numeral 207.3 del artículo 207° del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución directoral.

Artículo 2°.- Archivar el Expediente Administrativo N° 002-2016-02-06-OSINFOR/06.02; por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución directoral.

Artículo 3°.- Remitir copia de la presente resolución directoral a la Sub Dirección de Fiscalización de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre, por las razones expuestas en la parte considerativa de la misma, para que se realicen las acciones correspondientes, a fin de iniciar el Procedimiento Administrativo Único – PAU contra la señora Lina Pérez Oyarce.

Figura 1.- Resolución Directoral N° 392-2017-OSINFOR-DFFFS

En ese contexto, si bien no se habría generado alguna afectación a la administrada, porque no se la sancionó; consideramos que sí generó inseguridad jurídica, porque primero, desde que se inició el primer procedimiento- diciembre de 2016- hasta la conclusión del segundo procedimiento -en el año 2018- transcurrió mas de un año, manteniendo en incertidumbre a la administrada sobre lo que resuelva la administración.

CON RIESGO: LISTA ROJA

Datos Generales				
Titular(es):	PEREZ OYARCE LINA			
Título Habilitante:	16-REQ/L-MAD-SD-002-14			
Modalidad de Aprovechamiento:	Contratos de Administración de Bosques Locales			
Ubicación:	LORETO / REQUENA / EMILIO SAN MARTIN			
Plan de Manejo Forestal:	POA 2			
Res. de Aprobación del Plan:	022-2015-GRL-GGR-PRMRFFS-DER-SDPR			
Inicio Vigencia del Plan:	04/05/2015			
Zafra:	2015-2016			
Volumen del Plan(m3):	5761.56			
Consultor/Regente:	BALSECA VASQUEZ ROBERTO CARLOS			
Estado actual del título habilitante				
Caducado:	No			
Medidas Cautelares:	No			
Supervisión y Fiscalización del OSINFOR				
Fecha de Supervisión Inicio:	13/05/2016, Término: 18/05/2016			
Nro Res. Inicio PAU:	006-2018-OSINFOR-SDFCFFS			
Nro Res. Término PAU:	116-2018-OSINFOR-DFFFS			
Se resuelve:	Archivo			
Estado Actual del Proceso				
PAU Concluido - Archivo				
Detalle sobre la inexistencia de árboles				
Nº	Especie	Nro árboles supervisados	Nro de árboles inexistentes	% árboles inexistentes
1	<i>Chorisia integrifolia</i> <i>Lucuma</i>	50	50	100.0%
2	<i>Virola</i> sp. <i>Cumala</i>	140	140	100.0%

Figura 2.- Resoluciones del segundo procedimiento seguido a la administrada y que además se encuentra clasificada con riesgo el título habilitante, no obstante, haberse archivado el procedimiento administrativo sancionador.

Sumado a ello, si bien el procedimiento se resolvió dentro de este periodo de tiempo, nos preguntamos ¿qué hubiera pasado con la administrada si a la fecha, la administración no hubiera iniciado procedimiento sancionador?, porque ese es el tenor con el que resuelve la resolución que declara la caducidad del procedimiento (señala “disponga el inicio del procedimiento sancionador”), a la fecha aún estaría temerosa de que se inicie procedimiento en su contra, quedándole únicamente esperar a que las presuntas infracciones prescriban, pero, nos volvemos a preguntar ¿qué hubiera pasado si no fuera responsable de ellas, igual estaría esperando a que la administración decida que no es responsable?; esto refleja que, a todas luces arbitrariedad por parte de la administración al disponer cuando inicia o no un procedimiento sancionador que fue declarado caducado, que se hubiera agravado más, si este segundo procedimiento también caducara. Es en ese contexto que, Caballero Sanchez y Lopez Pellicer tienen mucha razón en señalar la sin razón de otorgarle una segunda oportunidad o más, a la administración para concluir un procedimiento sancionador.

En segunda instancia, consideramos que sí existiría una afectación al *non bis in idem* procesal, porque si bien es cierto que nuestro Tribunal Constitucional considera que para que exista tal afectación debe existir un procedimiento concluido y firme (realizamos la analogía porque los casos que presentamos son de procesos penales), la esencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es que nadie debe ser juzgado y sancionado por un delito por el que haya sido absuelto o condenado, precisando tajantemente el *non bis in idem* procesal, es decir, no importa si existe o no castigo, sino que prohíbe el doble procedimiento³⁸, incluso si el primero terminó absolviendo al presunto investigado. Por consiguiente, si existe un procedimiento que fue caducado, es razón más que suficiente para no iniciar un nuevo procedimiento sancionador.

7. Conclusiones.

- i) La incorporación de la caducidad del procedimiento administrativo sancionador en nuestro ordenamiento nacional es semejante a la regulada en España, México y Venezuela porque detallan los plazos y las consecuencias de su declaratoria; en tanto que, Argentina solo regula este instituto jurídico para los procedimientos iniciados de parte y en Chile no se encuentra regulada al igual de que la prescripción del procedimiento administrativo sancionador.
- ii) La caducidad produce efectos esencialmente procedimentales, es decir, que afectan tan sólo al procedimiento, por lo cual no produce directamente o por sí sola ninguna extinción de derechos o facultades, por ello, la caducidad puede llegar a influir en la producción de la prescripción al considerar que las actuaciones caducadas no interrumpen los plazos para su producción. Por ello, se trata de un acto declarativo, sustentado en el cumplimiento normativo sin mediar mayor análisis en el fondo del asunto.
- iii) El *non bis in idem* procesal, conforme a la jurisprudencia nacional, no sería afectada puesto que, el requisito esencial que observa el Tribunal Constitucional es que exista un pronunciamiento sobre el fondo del asunto y que dicha resolución adquiera la calidad de cosa juzgada, que en el ámbito administrativo será cosa decidida.

³⁸ Cfr. Rebollo Puig, Manuel, "Los principios de la potestad sancionadora en la Ley Española de régimen jurídico del sector público", en Alarcón Sotomayor, Lucía y otros, 2017, Derecho administrativo sancionador". Lima: Pacífico Editores S.A.C., Instituto Pacífico S.A.C., pg. 113.

- iv) Consideramos que lo desarrollado por la jurisprudencia nacional no es del todo cierto, porque lo que busca el *non bis in idem* es evitar un doble procedimiento, independientemente de que los administrados sean absueltos. En ese contexto, aperturar un procedimiento sancionador caducado refleja la arbitrariedad del Estado en ejercer su *ius punendi*, que se agrava al no tener un límite veces en que pueda ser aperturado, lo que conlleva a mayores angustias del administrado; asimismo, refleja la negligencia absoluta del Estado de no poder instruir los procedimientos que se encuentran a su cargo, de acuerdo al impulso de oficio.

Por lo antes señalado, el OSINFOR al iniciar y concluir un procedimiento sancionador en archivo, después de tener como antecedente una declaratoria de caducidad, reflejan plenamente la afectación al *non bis in idem* procesal y su negligente actuar.

8. Bibliografía.

- Aguado I Cudola, Vicenc (2001), “Silencio Administrativo e Inactividad, Límites y técnicas alternativas”. Barcelona: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas Sociales S.A.
- Alonso Chávez, H. M. (2012). El desistimiento de actos y recursos impugnatorios en el procedimiento administrativo. En A. Dessiere Mendivil, & C. R. Olivia Blanca, Estudio sobre los medios impugnatorios en los procedimientos administrativos y tributarios (págs. 383-385). Lima: Gaceta Jurídica S.A., Editorial El Búho E.I.R.L.
- Araujo Juarez, J. (1989). Principios Generales del Derecho Administrativo Formal. Valencia-Venezuela: Vadell Hermanos Editores.
- Bermejo Vera, José. 1994a, “Derecho Administrativo, Parte Especial”, Editorial Civitas S.A., Madrid
- Bermejo Vera, José. 2013b, “Derecho Administrativo Básico, Parte General”. Undécima Edición. Pamplona: Editorial Aranzadi S.A, Thomson Reuters, Civitas.
- Biblioteca Nacional del Perú. 2016, “10 años de sentencias claves del Tribunal Constitucional en diversas materias del derecho: sistematizadas e indexadas por

submaterias”, tomo II. Edición a cargo de Pedro Salas Vásquez. Lima: Gaceta Jurídica S.A.

- Boyer Carrera, Janeyri. 2012, “Criterios Jurisprudenciales el Tribunal Constitucional sobre el principio del non bis in idem”. Lima: Círculo de Derecho Administrativo, Revista de Derecho Administrativo N° 11, p. 323-331.
- Cobo Olvera, Tomás. 2008, “El procedimiento administrativo sancionador tipo. Legislación, jurisprudencia, doctrina y formularios”, Tercera Edición. Barcelona: Editorial Bosch S.A.
- De Diego Díez, A. (2006). Prescripción y caducidad en el derecho administrativo sancionador. Barcelona: Editorial Bosh S.A.
- De Diego Díez, A. (2014). Tratamiento y efectos de la caducidad en el procedimiento sancionador. Madrid: Editorial Fe d'erratas.
- Entrena Cuesta, Rafael. 1976, “Curso de derecho administrativo”. Quinta edición. Barcelona: Editorial Tecnos S.A.
- Esteve Pardo, José. 2015, “Lecciones de Derecho administrativo, actualizado según las Leyes de 2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público”, Quinta Edición. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.,
- Fernandez Farreres, Germán. 2014, “Sistema de Derecho Administrativo II”, 2da edición. Pamplona: Editorial Aranzani S.A., Civitas.
- Flores Rivas, J. C. (2017). La caducidad de los actos administrativos. Revista de Derecho, XXX(2), 225-249. Recuperado el 5 de noviembre de 2018, de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revider/v30n2/art10.pdf>
- García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás. (2002). Curso de Derecho Administrativo (Octava ed. Vol. II). Madrid: Civitas Ediciones S.L.

- García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. (2002). Curso de derecho administrativo I (Octava ed., Vol. I). Madrid: Civita Ediciones S.L.
- García Ureta, Agustín. 2014, "Temas de derecho administrativo", Tomo II, Gomylex S.L., Bilbao.
- Gonzalez Navarro, Francisco. s/f. "La llamada caducidad del procedimiento administrativo". Recuperado el 30 de mayo de 2018.
<https://Dialnet-LaLlamadaCaducidadDelProcedimientoAdministrativo-2113090.pdf>
- González Pérez, Jesús y Francisco Gonzalez Navarro. 1997, "Comentarios a la ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común", tomo II. Madrid: Editorial Civitas S.A.
- Guzmán Napurí, C. (2017). Manual del Procedimiento Administrativo General. Lima: Pacífico Editores S.A.C.
- López Urbina, Carlos, 2015. El computo del plazo de prescripción en el derecho peruano, Tesis para optar el grado de Abogado. Repositorio institucional PIRHUA-Universidad de Piura. Recuperado el 1 de diciembre de 2018 en http://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/2325/computo_plazo_prescripcion_derecho_peruano.pdf?sequence=4
- Morón Urbina, J. C. (2017). Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general: Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (12va ed., Vol. II). Lima: Gaceta Jurídica S.A., Editorial El Búho E.I.R.L.
- Muñoz Machado, Santiago. 2015, "Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General: Actos Administrativos y Sanciones Administrativas", Tomo XII, Cuarta Edición. Madrid: Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Nava Negrete, A. (1995). Derecho Administrativo Mexicano. México: Fondo de Cultura Económica.

- Pamez Solorzano, Juan Carlos. 2009, “Los orígenes del principio ne bis in ídem y su implicancia en el derecho tributario”, Revista de Derecho y Ciencia Política, Volumen 6, Numero 1 - 2. Lima: UNMSM. Recuperado el 22 de junio de 2018.
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8432E881C92C33E005257C13005AAFC8/\\$FILE/22juan.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8432E881C92C33E005257C13005AAFC8/$FILE/22juan.pdf)
- Quintero Olivares, Gonzalo. 2010, “Parte General del Derecho Penal”, 4ta Edición. Barcelona: Editorial Aranzadi S.A., pg. 60-61
- Ramón Fernández, Tomas, Juan Santamaría Pastor y Santiago Muñoz Machado. 2008, “Constitución y las Leyes Administrativas Fundamentales”. Segunda edición. Madrid: Portal Derecho S.A., Iustel.
- Santamaría Pastor, Juan Alonso et al. 1993, “Comentario sistemático a la ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”. Madrid: Editorial Carperi S.L.
- Rojas Calderón, C. (2016). Sistema de revisión de los actos administrativos contemplados en la Ley General de Pesca y Acuicultura (a la luz de los estándares de la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos). Revista de Derecho Público, 69, 117-138. Recuperado el 5 de noviembre de 2018, de <https://revistas.uchile.cl/index.php/RDPU/article/download/39920/41488>
- Román Cordero, C. (29 de diciembre de 2014). El debido procedimiento administrativo sancionador. Revista de Derecho Público, 71, 183-214. doi:10.5354/0719-5249.2014.35692