

NATURALEZA JURÍDICA, COMPETENCIA ADMINISTRATIVA E IMPUGNACIÓN DEL ACTO DE AMPLIACIÓN DE LA CADUCIDAD A PARTIR DE LOS PRECEPTOS CONTENIDOS EN EL TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL¹

Lucio Sánchez Pavis

Departamento Académico de Derecho, PUCP*

Gianpierre Valverde Encarnación

Grupo de Investigación en Derecho Administrativo (GIDA), PUCP**

Categoría profesores

El presente artículo tiene como finalidad brindar una explicación coherente y completa del tratamiento del acto de ampliación de la caducidad del procedimiento administrativo sancionador regulado en el TUO de la LPAG, con el fin de aportar recomendaciones que permitan interpretar la naturaleza jurídica del acto, identificar el órgano competente para realizarlo y averiguar el tratamiento jurídico de una eventual impugnación de la decisión de ampliar la caducidad, siempre que sea procedente efectuarlo.

I. Introducción

Este estudio se traza el objetivo principal de brindar una explicación teórico-práctica de los alcances jurídicos del acto de ampliación de la caducidad regulada en el artículo 259 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG).

Con tal fin, la investigación se estructura a partir de tres objetivos específicos. El primero de ellos estriba en contextualizar el objeto de estudio a partir del desarrollo del marco teórico propio de la caducidad para que se forme una idea del contenido teórico del tratamiento de la caducidad en el ámbito administrativo. Para ello, se realizó una explicación completa de esta figura para determinar su naturaleza jurídica, su identificación como figura propia del derecho administrativo, sus clasificaciones, sus componentes estructurales y su ámbito de operatividad.

El segundo objetivo específico que estructura esta investigación tuvo como finalidad profundizar en el estudio de la caducidad del procedimiento administrativo sancionador. De

¹ La presente investigación se enmarca dentro de las actividades del GIDA en la línea de investigación en procedimiento administrativo.

* Profesor de Derecho Administrativo en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Master of Laws (LL.M.) por la University College London. Miembro del GIDA.

** Adjunto de docencia de Derecho Administrativo. Bachiller en derecho por la PUCP. Miembro del GIDA.

esta manera, se tiene una visión más acotada y próxima al objeto de investigación, ya que, con ello, se brindará una explicación sobre cómo opera la caducidad en el procedimiento sancionador; cuáles son sus efectos y cómo se calculan sus plazos.

Vinculado con el cumplimiento del tercer objetivo específico, se examinaron tres aspectos esenciales para obtener una real comprensión del acto de ampliación de la caducidad. El primero implica responder cuál es la naturaleza jurídica de este acto. El segundo permite identificar quién tiene la competencia para dictarlo, y el tercer aspecto guarda relación con el interés en reconocer si cabe la impugnación del acto y cómo sería su tratamiento jurídico.

La fijación de estos objetivos permite dar respuesta al problema que existe en torno a la ausencia de precisión y evidente laxitud de la regulación del acto de ampliación de la caducidad. Así, vale plantear como preguntas de investigación las siguientes: ¿por qué resulta necesario determinar la naturaleza jurídica del acto de ampliación? ¿El TUO de la LPAG identifica claramente el órgano competente para emitir el acto que amplía la caducidad? ¿Cuáles y qué tipo de consecuencias generan este hecho? ¿Cuál es la fundamentación jurídica que sustenta la impugnación del acto de ampliación y cuáles serían los supuestos que gatillarían esta facultad en el administrado?

A manera de hipótesis, se considera que el ordenamiento jurídico administrativo peruano no define de forma categórica el tratamiento del acto de ampliación. Únicamente establece líneas generales de actuación y de operatividad, mas no repara en explicar si se trata de una figura discrecional o reglada, así como tampoco determina ante qué tipo de acto se está o identifica de manera expresa qué órgano administrativo tendrá la competencia para dictar dicha ampliación ni mucho menos indica si la decisión de ampliar puede impugnarse y ante qué vías o instancias. Se advierte, de este modo, que todas las preguntas están hiladas, en la medida que para comprender una se necesita esclarecer las demás.

En consecuencia, las conclusiones y recomendaciones de este trabajo de investigación se justifican en el hecho de la poca producción doctrinaria en el Perú sobre este tema. El objetivo es, en ese sentido, contribuir a este propósito desde una posición personal y fomentar el debate académico sobre las particularidades que trae la caducidad del procedimiento sancionador al ordenamiento administrativo y plantear recomendaciones que se consideran convenientes a partir de las conclusiones extraídas de esta investigación.

El tipo de investigación desarrollado es de carácter dogmático jurídico. Como herramienta metodológica se procedió a la revisión de fuentes documentales provenientes de la doctrina jurídica, la legislación y la jurisprudencia relacionadas al objeto de investigación, mientras que para la sistematización de la información recopilada se elaboraron resúmenes de los documentos revisados, así como fichas bibliográficas de estos.

Para conseguir los objetivos propuestos, el presente estudio se compone de cuatro secciones. En la primera sección, se hace una aproximación al concepto jurídico de la caducidad dentro del ordenamiento administrativo. En este apartado, será importante establecer las diferencias que separan al instituto de la caducidad «administrativa» del otro tipo de caducidad, cuyo ámbito de aplicación se sitúa dentro de la rama civil del derecho.

En la segunda sección, se analiza la aplicación de la caducidad en el ámbito administrativo sancionador y cómo esta se instituye como una figura plenamente diferenciable de los otros tipos de caducidad que operan en el ámbito jurídico-administrativo. La finalidad no es otra que dar cuenta de que este tipo de caducidad es una figura singular que solo tiene aplicación para los procedimientos administrativos sancionadores.

Por su parte, en la tercera sección se describen las características de la caducidad en el Perú. Aquí se caracterizarán los principales aspectos de esta figura, como su carácter jurídico, sus plazos, su tratamiento y sus efectos. En la última sección, se aborda la regulación del acto de ampliación de la caducidad y cómo opera en el transcurso del procedimiento administrativo sancionador. Su naturaleza jurídica, la competencia administrativa para su dictado y el tratamiento para su impugnación son las materias estudiadas en este último apartado.

Finalmente, el trabajo termina con las conclusiones extraídas de la labor de investigación desarrollada y la presentación de recomendaciones a manera de propuesta de enmienda normativa.

2. La figura de la caducidad en el ámbito administrativo

2.1. Breves apuntes sobre los antecedentes históricos de la caducidad.

La caducidad² es un instituto que tiene reconocimiento y aplicación de mucho tiempo atrás en el derecho privado. Sin embargo, su aparición en el derecho administrativo se remonta al siglo XIX en Europa.

Caballero (1999b) investigó los antecedentes de esta figura y halló existencias en el primer tercio del periodo decimonónico, aplicado a los créditos contra el Estado; no obstante, será sobre todo en la segunda mitad del siglo XIX cuando su uso se generalice, tanto en materia de concesiones como en materia de procedimientos y procesos «como castigos a la falta de oportuno impulso» (p. 9).

Su aparición, señala Caballero (1999b), se genera a raíz de una toma de conciencia por parte de la doctrina alemana sobre las consecuencias derivadas de la actuación de la Administración Pública para con los administrados, quienes se veían en la obligación de soportar situaciones o relaciones administrativas por tiempos prolongados que no tenían, *a priori*, fecha de expiración (p. 16). Así, la doctrina³ se fue fijando en el *modus operandi* de los plazos breves y tajantes, cuyo transcurso acarrea la pérdida de un derecho o la posibilidad de adquirirlo para introducirlos como garantías favorables a los administrados.

Tiempo después, la caducidad contará con una regulación en la vía procedimental de forma tardía. Su surgimiento habrá que esperarlo hasta 1889 con la publicación de la Ley de Procedimiento Administrativo (conocida también como la «Ley Azcárate») en España⁴. Esta legislación proporcionó un marco básico para todas las Administraciones que fueron desarrollándose en los años posteriores para llegar a la actual regulación de la caducidad en el ámbito administrativo (Caballero, 1999b, p. 46).

Posteriormente, como lo señala Santamaría Pastor (2005), la figura fue evolucionando a raíz de su propia aplicación y de la labor hermenéutica de los tribunales jurisdiccionales, quienes empezaron a extender sus alcances con el fin de ir acoplando sus características para alcanzar una real y efectiva función de garantía.

2 La finalidad de este capítulo es dar cuenta del recorrido histórico que ha tenido la caducidad en el derecho administrativo. Por ello, la noción que se maneja no se limita exclusivamente a la caducidad-perención o caducidad del procedimiento, sino que se presenta cómo esta figura ha ido aplicándose en las relaciones jurídicas entre la Administración Pública y los administrados.

3 Sobre este particular, revítese a Rodríguez-Arana (1993), Gómez Corraliza (1990) y a De Diego (2014).

4 Al respecto, Aguado i Cudolá (2001) señala que «La obsesión del legislador por establecer plazos en los procedimientos administrativos encontrará su refrendo general en la Ley de Procedimiento Administrativo de 19 de octubre de 1889 (Ley Azcárate). Hasta ese momento, como advierten tratadistas de la época, era casi imposible determinar el tiempo de duración de un procedimiento administrativo. Con la nueva Ley se establece un tope perentorio en el cual se ha de sustanciar el procedimiento, pero, sin embargo, no se prevé el silencio administrativo, el cual será implantado en algunos ámbitos a través de los diferentes reglamentos de procedimientos» (p. 162).

2.2. Naturaleza jurídica de la caducidad en el ámbito administrativo⁵.

La caducidad es una figura que tiene aplicación en las muchas disciplinas jurídicas del derecho. Así, la de más antigua data es la que se halla en el derecho civil. Señala Rubio (2003) que «el Derecho Civil, y el Código [peruano] vigente, contienen dos conceptos distintos con el nombre de prescripción, y otros dos con el nombre de caducidad» (p. 13).

Sin embargo, la caducidad sobre la que se va a tratar en este estudio es la que tiene presencia en el ámbito administrativo. De esta manera, vale la pena señalar que la caducidad regulada por el derecho administrativo es distinta a la caducidad del derecho civil, toda vez que en esta disciplina la caducidad establece plazos para el ejercicio de un derecho, mientras que en aquella opera para poner fin a un procedimiento administrativo o acto administrativo (Morón, 2017, p. 526).

El derecho administrativo concede a la caducidad un ámbito de actuación y afectación diferente del que es concedido por el derecho civil (Hernández, 1998, pp. 52-53). En el ámbito civilista, producida la caducidad se extingue el derecho y la acción de los sujetos, mientras que los efectos de la caducidad de origen administrativo extinguen el procedimiento administrativo de oficio o iniciado a instancia de parte (Gómez Puente, 2011, p. 525).

En resumidas cuentas, la naturaleza de la caducidad «administrativa» es objetiva, declarativa y extintiva. Es objetiva en tanto su génesis se produce con el transcurso del tiempo, el cual transforma una situación de hecho en una de derecho (Caballero, 1999a, p. 190). Y es extintiva por cuanto provoca la extinción de una situación o relación formada entre la Administración Pública y el administrado (Meseguer, 2003, p. 216).

2.3. Definición de la caducidad.

La caducidad es una institución jurídica que, mediante el transcurso del tiempo, extingue la posibilidad de conseguir, obtener, alcanzar o llegar a una posición jurídica determinada ante la inexistencia de actuaciones determinadas por parte del sujeto llamado a realizarlas (Morón, 2017, p. 526).

En su ámbito de aplicación se encuentran incluidos el acto administrativo y el procedimiento administrativo, los cuales pueden ser a instancia de parte o de oficio, entre los que se encuentran los procedimientos de gravamen como los procedimientos administrativos sancionadores.

Propiamente, en el ámbito administrativo sancionador, la caducidad se puede definir como una institución que exhorta a la Administración a no tardarse injustificadamente en resolver aquellos procedimientos administrativos sancionadores en virtud de que, entiende el legislador, los sujetos imputados se encuentran en una situación desfavorable que la Administración no debe alargar más allá de lo razonable (Bermejo, 2016, p. 370).

Al respecto, es válida la reflexión concebida por Meseguer (2003), quien señala que:

Es por ello por lo que la caducidad del procedimiento sancionador se produce en caso de extemporaneidad de la actuación administrativa imputable a la propia Administración en

5 En el ámbito administrativo, el instituto de la caducidad puede manifestarse y aplicarse tanto a situaciones como a relaciones jurídico-administrativas. Más adelante, se observará cómo la caducidad se aplica en actos y procedimientos administrativos. Si bien el objeto de esta investigación se centrará en la caducidad del procedimiento, se ha considerado necesario iniciar el desarrollo con una conceptualización general de la naturaleza jurídica de la caducidad, rescatando los elementos que son comunes cuando su aplicación se da en actos o en procedimientos administrativos.

razón de que, cuando ejercita esa potestad punitiva, se exige de ella una actuación especialmente diligente y eficaz, que ponga fin a la situación de incertidumbre en el tiempo estricta y legalmente prefijado. (p. 218)

2.4. Elementos de la caducidad.

2.4.1. Elemento subjetivo.

La caducidad es una categoría jurídica de carácter público que solo puede ser dictada de oficio. Es decir, únicamente la Administración Pública tiene la competencia para declarar la caducidad de una situación o relación administrativa y provocar su extinción (De Diego, 2009, p. 172).

Si bien los administrados cuentan con la facultad de solicitar a la Administración que emita un pronunciamiento que declare la caducidad, no cuentan con habilitación legal que les permita declarar si una situación ha caducado o no como consecuencia indefectible del transcurso del tiempo. Esta potestad solo es detentada por la Administración Pública.

2.4.2. Elemento objetivo.

El tiempo es un elemento destacado en la configuración de la caducidad. Al cumplirse el plazo máximo establecido en la legislación administrativa operará la caducidad, convirtiendo una situación de hecho en una de derecho, *ope legis*.

A decir del maestro Santamaría, el carácter automático de la caducidad queda garantizado, en primer lugar, por su vinculación a un dato fijo y objetivo del plazo máximo que la Administración dispone para emitir un pronunciamiento (2005, p. 23).

2.4.3. Elemento formal.

Señala Aguado i Cudolá (1999, pp. 28-29) que la caducidad debe encontrarse regulada en una ley. De esa manera, las potestades que la Administración Pública puede ejercer ante sus destinatarios comportan asimismo la experiencia de ciertos límites y garantías. Entre tales limitaciones se encuentra la caducidad, la que toma como base la ausencia de actuaciones, por ejemplo, de la Administración Pública.

El régimen jurídico de la caducidad debe estar regulado por una norma con rango de ley a efectos de evitar cualquier distorsión por parte de la Administración Pública y asegurar, de ese modo, una real y eficaz garantía para los administrados.

2.5. Ámbito de aplicación de la caducidad en el derecho administrativo.

En el derecho administrativo, no se puede tener una visión unitaria de la caducidad, dado que es una noción que se emplea para situaciones y relaciones jurídico-administrativas. La caducidad permite no solo limitar en el tiempo los periodos de habilidad en que es posible ejercitar, con eficacia, un derecho o facultad, sino también controlar la duración de los procedimientos administrativos iniciados a instancia de parte o de oficio (Beato, 1996, pp. 22-23).

Esto último está vinculado con los efectos que el tiempo provoca en las relaciones y situaciones jurídicas que se configuran entre la Administración Pública y los administrados. Tal es el caso de los plazos de duración para los procedimientos administrativos o el plazo otorgado a los administrados para el cumplimiento de determinadas condiciones que aseguren la vigencia y eficacia de los derechos obtenidos mediante actos administrativos (Becerra, 2015, p. 125).

La caducidad, por lo tanto, tiene aplicación tanto en el acto administrativo como en el procedimiento administrativo. En ambos escenarios, la consecuencia será la misma: la extinción de la situación jurídica administrativa (acto administrativo) o de la relación jurídica administrativa (procedimiento administrativo).

2.5.1. La caducidad del acto administrativo.

En el acto administrativo opera la caducidad para poner fin a los efectos de un título habilitante obtenido por el administrado.

A esta forma de extinción del acto administrativo se le denomina «caducidad-sanción». Esta figura opera cuando se detectan incumplimientos de las condiciones, obligaciones o términos en los que fue concedido el acto administrativo. En ese sentido, debe entenderse este tipo de caducidad como «la extinción de ciertas situaciones activas que están acompañadas de la necesidad de cumplir con determinados deberes, cargas o modalidades», los cuales, al no ser observados por el titular del acto, originan su caducidad (Flores, 2017, p. 226).

Mardones y Cannoni (2016) justifican el carácter sancionatorio de esta figura en la medida en que, por un lado, contempla la existencia de una obligación determinada de forma previa y, por otro lado, su incumplimiento origina una situación de privación cuya consecuencia es la extinción del derecho materializado en el acto administrativo.

Sobre la calificación dada a esta manifestación de la caducidad, cabe indicar que no ha sido aceptada de manera pacífica. El punto de discusión se centra en torno al carácter sancionatorio de la figura. Para algunos, no es acertado aceptar que el incumplimiento de condiciones, obligaciones o términos genere la caducidad del acto, debido a que esta consecuencia es propia de la revocación (Cassagne, 2017, 801-802).

No obstante, como señala Morón (2011, p. 450), la caducidad-sanción no puede asemejarse a la revocación, ya que la primera castiga al administrado con la extinción del acto administrativo por no haber cumplido, dentro de un plazo establecido, con obligaciones y condiciones previamente fijadas, mientras que la segunda se origina en la inexistencia de las razones de interés público que justificaron la emisión del acto y la subsistencia de sus efectos.

De esa manera, el elemento diferenciador entre la caducidad-sanción y la revocación reside en la finalidad de ambas figuras. La caducidad-sanción tiene como finalidad privar «de efectos a actos favorables como consecuencia de incurrir su destinatario en una conducta ilegal o contraria a las obligaciones que el acto impone» (Muñoz Machado, 2017, p. 231).

El objeto de la revocación es retirar a un acto administrativo que ha perdido vinculación con el interés público y, por motivos de mérito y oportunidad, debe ser expulsado del ordenamiento jurídico administrativo (Morón, 2011, p. 441).

2.5.2. La caducidad del procedimiento administrativo⁶.

La aplicación de la caducidad en los procedimientos se produce cuando se ha sobrepasado un plazo establecido por la ley sin que hubiere mediado actividad alguna de las partes que tengan

6 En los procedimientos administrativos, la naturaleza de la caducidad es, aparte de extintiva, procedimental, aunque suene redundante. El efecto que produce se limita a ponerle fin al procedimiento administrativo por la inactividad del sujeto llamado a realizar las actuaciones dentro del trámite del mismo. En suma, «se trata del cumplimiento de un plazo, previsto legalmente, a cuyo término ya no puede, en el plano procedimental, ejercitarse una acción determinada» (Quintero, 2010, p. 9).

la obligación de hacerlo. De ahí que la caducidad opera tanto para los procedimientos iniciados a instancia de parte como para aquellos iniciados de oficio.

Respecto del primero, se puede encontrar los antecedentes de esta caducidad en la legislación española de finales del siglo XIX. Hay que remontarse a la «Ley Azcárate» para obtener referencias de la caducidad como instrumento de la Administración para poner fin a actos y procedimientos. Sin embargo, en la legislación administrativa española de 1958 se incorpora de forma expresa la regulación como forma de terminación anormal de los procedimientos iniciados a solicitud de parte. Al respecto, González Navarro (1964) indica lo siguiente:

[La caducidad es una] forma de terminación del procedimiento administrativo que tiene lugar a virtud de la declaración de la Administración cuando, paralizado el mismo por causa imputable al interesado, éste no remueve el obstáculo en el plazo que la Ley señala, a pesar de haber sido requerido para ello por la Administración. (p. 194)

En relación con los procedimientos de oficio, nuevamente hay que remitirse a la legislación española, cuya influencia es notable en las regulaciones administrativas de esta parte del continente. Así, en el artículo 25.b de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se establece la mención a la caducidad como aquella institución cuya finalidad es extinguir los procedimientos que hayan sido iniciados de oficio susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen en los administrados, como los procedimientos administrativos sancionadores.

Al respecto, López Ramón (2014) presenta una acertada precisión para distinguir los ámbitos procedimentales donde opera la caducidad. Señala que, en los procedimientos administrativos iniciados de oficio, la caducidad se aplica por el simple transcurso del tiempo; situación diferente a lo que sucede en los procedimientos iniciados a solicitud de parte, ya que en estos también debe valorarse la demostrada pasividad del interesado.

Por su parte, Santamaría (2005) también hace eco de esta posición, pues asevera que la disposición estipulada se refiere a los procedimientos iniciados de oficio y, fundamentalmente, a los procedimientos administrativos sancionadores. Por lo que descarta la extensión de esta norma a los demás procedimientos.

2.6. Tipos de la caducidad en el ámbito administrativo.

La doctrina se ha encargado de proponer clasificaciones de la caducidad en el ámbito administrativo⁷. Aunque no existe una posición única al respecto, esta se suele clasificar en caducidad de acción y derechos, caducidad-carga, caducidad-preclusión y caducidad-perención. Cabe señalar que la doctrina no tiene una conceptualización unívoca sobre un determinado tipo de caducidad⁸. A continuación, se describirá cada una de las tipologías propuestas.

7 Al respecto, Mardones y Cannoni (2016) señalan que «En la doctrina comparada se señala que la caducidad administrativa es un concepto con diversas significaciones, distinguiéndose entre: i) caducidad de acciones, pretensiones, derechos y potestades; ii) caducidad-preclusión o caducidad de meros trámites procedimentales; y iii) caducidad-perención o caducidad del procedimiento. En dicha clasificación, se aprecia que la caducidad administrativa puede tener efectos jurídicos tanto sobre el derecho mismo (derecho subjetivo o potestad), sobre la posibilidad de su puesta en movimiento (acción) y su movimiento en el marco del procedimiento» (p. 582).

8 La variedad de definiciones sobre los tipos de caducidad tiene registro en la doctrina iberoamericana. En España, Caballero (1999a), Fuentes (2009), Rebollo Puig (2018) y Rodríguez-Arana (1993) mantienen clasificaciones superpuestas de la caducidad sobre supuestos parecidos. Un caso especial se registra en el ordenamiento chileno

2.6.1. Caducidad de acción y derechos.

Gómez y Sanz (2013) la definen de la siguiente manera:

Se refiere a la imposibilidad de perseguir las infracciones cuando desde la realización de diligencias previas para esclarecer los hechos haya transcurrido un determinado plazo sin incoar el procedimiento sancionador. En estos casos, estamos ante un supuesto de caducidad, con un diez a quo que es el de las diligencias previas, distinto de la prescripción y de la caducidad procedimental que empieza a transcurrir con la incoación del procedimiento sancionador. (p. 795)

En el Perú, esta figura no ha sido recogida en la legislación administrativa, pero en otras realidades, como la ecuatoriana, sí se ha incorporado este tipo de caducidad como forma de extinción de la acción de la Administración cuando aún se encuentra en fase preparatoria y previa al inicio de un procedimiento sancionador (Valverde, 2018, pp. 177-181).

2.6.2. Caducidad-carga.

Se refiere al tipo de caducidad que opera en los supuestos en los que el particular tiene un plazo corto para el ejercicio de un derecho en beneficio propio (Becerra, 2015, p. 125). La doctrina ha señalado que este tipo de caducidad es la de derechos del administrado, el cual tiene una «carga» para poder alcanzar un beneficio determinado. En la norma, esto se vincula con los plazos perentorios para imponer un recurso impugnatorio de reconsideración o apelación y para acudir a la vía Contencioso-Administrativa (Morón, 2017, p. 527).

2.6.3. Caducidad-preclusión.

Este tipo de caducidad se produce cuando existen plazos internos en el procedimiento administrativo en el que el administrado debe realizar una actuación en un periodo de tiempo, fuera del cual no tendrá la oportunidad de desarrollarlo. En ese sentido, vale tomar en cuenta la reflexión ideada por el Tribunal Supremo Español en su Resolución N° 1987/698 del 22 de julio de 1986, cuando nos señala que la técnica de la preclusión debe ser entendida referida a potestades o a cargas procesales, pero no a acciones materiales.

En el Perú, esta figura se puede advertir en lo referido al plazo interno de 25 días hábiles que tiene la Administración para activar el trámite del procedimiento, con el fin de que no se reanude el plazo de prescripción (Maraví, 2015, p. 7).

2.6.4. Caducidad-perención.

Supone la terminación anormal (extinción) de un procedimiento administrativo por ausencia de actividad del interesado o de la Administración Pública. En el caso de los procedimientos sancionadores, la caducidad hace perecer el procedimiento a causa del vencimiento de un plazo legalmente establecido sin que se haya resuelto y notificado el acto que pone fin a la primera instancia administrativa, ya sea para dictar la responsabilidad del imputado o para absolverlo.

Al respecto, Baca (2011) suscribe la interpretación postulada por el Tribunal Supremo Español en su Resolución N° 1987/898 del 18 de diciembre de 1986, pues también considera que «La caducidad-perención, por la cual se extinguen los procedimientos por inactividad, ya

con el denominado «decaimiento», el que «es explicado pura y simplemente en la cesación definitiva de la eficacia del acto administrativo, cuando, por ejemplo, desaparece el objeto sobre el cual el acto proyecta sus efectos o los supuestos fácticos que le servían de soporte» (Cordero, 2011, p. 246).

sea del administrativo en los procedimientos iniciados a pedido de parte como de la Administración en los procedimientos de oficio, como es el caso de los procedimientos sancionadores» (p. 266).

Similar apreciación posee Morón (2017) al referirse a la caducidad-perención:

Este tipo de caducidad origina la terminación anormal y anticipada de un procedimiento, debido a la inactividad prolongada en su trámite que ocasiona que el plazo establecido para su culminación se venza, adelantando el término del procedimiento por mandato de Ley. (p. 527)

3. La caducidad en el ámbito administrativo sancionador

La jurisprudencia y la doctrina bien han acertado en afirmar que en los procedimientos administrativos sancionadores se aplica la caducidad-perención (Fuentes, 2009, p. 494; Montoya, 2008, p. 210; Macías, 2009, p. 49).

En la medida en que exista un plazo de caducidad establecido a través de una norma con rango de ley, la Administración tiene el deber de emitir una resolución final y notificarla a los administrados que se encuentran siendo investigados en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

Una vez vencido o excedido el plazo sin pronunciamiento de la Administración, el procedimiento sancionador se extinguirá de pleno derecho y sus actuaciones deberán ser archivadas de oficio por la Administración, la cual deberá comunicar esta situación al imputado a efectos de que tenga conocimiento del archivamiento del expediente sancionador. En el caso de que la Administración retarde u omita la declaración de caducidad, el administrado está facultado para solicitar a la Administración que emita dicha declaración.

Propiamente, en el ámbito administrativo sancionador, la caducidad se puede definir como una institución que exhorta a la Administración a no tardarse injustificadamente en resolver aquellos procedimientos administrativos sancionadores en virtud de que entiende el legislador que los sujetos imputados se encuentran en una situación desfavorable que no debe extenderse más allá de lo razonable (Santamaría, 2005, p. 11).

La caducidad provoca la perención del procedimiento y de sus actuaciones, pero no extingue la acción, es decir, siempre que la infracción no haya prescrito, la Administración podrá reabrir un procedimiento caducado⁹.

3.1. El carácter extintivo y objetivo de la caducidad.

La caducidad-perención tiene carácter extintivo y declarativo. El primero, porque basta la comprobación del vencimiento del plazo sin existencia de la resolución final para que el procedimiento proceda a extinguirse. Cabe apreciarse que la caducidad opera en función del transcurso del tiempo, es decir, transforma una situación de hecho en una de derecho.

⁹ Este asunto no ha sido totalmente zanjado por la doctrina especializada. Existen autores quienes están a favor de que los procedimientos caducados puedan reabrirse. Pero también hay otra corriente doctrinaria que sustenta su oposición con base en la vulneración del principio del *ne bis in idem*. Sobre este particular, confróntense a Alfonso Santamaría (2005), López Ramón (2014) y Doménech (2007). Del mismo modo, De Diego (2014) señala que «La Administración no puede reiniciar indefinidamente expediente tras expediente en sustitución de otros anteriores que hubieren caducado. Ello atentaría contra la seguridad jurídica y encuentra sus límites en la doctrina del abuso del derecho o, quizás con mayor rigor desde el punto de vista jurídico-administrativo, en la desviación de poder» (p. 120).

Al respecto, De Diego (2014) señala lo siguiente:

La perención se vincula exclusivamente a un hecho objetivo: el incumplimiento por la Administración de su obligación de notificar en el plazo la resolución expresa del procedimiento. No puede extrañar, por tanto, que la caducidad de los procedimientos sancionadores se produzca automáticamente, *ope legis*, por el simple vencimiento del plazo máximo establecido para dictar y notificar la resolución sancionadora. Sin otros requisitos y, singularmente, sin necesidad de solicitud del interesado [...]. (p. 59)

La Administración, una vez confirmada esta situación, debe declarar de oficio la caducidad, ya que tiene competencia exclusiva para hacerlo. El administrado solo está facultado a solicitar su declaración, pero no tiene potestad para declarar a un procedimiento como caducado.

3.2. Fundamentos.

El fundamento de la caducidad en el ámbito administrativo sancionador se sustenta en diversas razones. La principal de ellas es que la caducidad ofrece una garantía al administrado que se encuentra investigado por una presunta infracción administrativa.

En esta línea lo expone Santamaría Pastor (2005), quien considera lo siguiente:

[...] la caducidad procedimental se inspira primariamente en el valor de la protección del ciudadano frente a la actuación administrativa [...] En términos coloquiales, la caducidad se funda en el sagrado derecho a no ser molestado más que durante un tiempo concreto, pre-determinado e improrrogable. No otra es la razón de ser de esta técnica, a la luz de la cual debe interpretarse y aplicarse. (pp. 16-17)

Por otra parte, también se postula la idea de que la caducidad se fundamenta en el principio de eficacia de la Administración Pública. Tal principio exige que la Administración ejerza su potestad sancionadora en estricto cumplimiento de los requisitos, plazos y formas establecidos (López Ramón, 2014, p. 27).

3.3. Plazos.

3.3.1. Inicio del plazo.

El inicio de la caducidad se computa desde el momento que el administrado tiene conocimiento de la imputación de cargos, es decir, desde que es notificado por la Administración Pública. En este tema existe una aceptación pacífica por parte de la doctrina¹⁰, básicamente, porque el procedimiento sancionador inicia con la imputación de cargos, la cual gatilla las demás fases del procedimiento (Montoya, 2008, p. 216).

3.3.2. Término del plazo.

El momento de la materialización de la caducidad se genera con el cumplimiento del plazo. Por ello, es importante tener claridad respecto al *dies ad quem*.

10 Al respecto, véase a Sendín (2010).

La doctrina, en un tiempo, estuvo dividida en dos tesis. La primera se inclinaba a defender que el plazo finalizaba solamente con la emisión del acto administrativo (De Diego, 2009, p. 198; Fuentes, 2009, p. 502)¹¹; sin embargo, dicha tesis fue perdiendo peso y se abrió paso la tesis que añadía la notificación a la resolución del acto administrativo (Tardío, 2005, p. 44; Rebollo, 2010, p. 808; Parejo, 2008, p. 358; Santamaría, 2005, p. 31)¹².

Los primeros indicaban que una cuestión es la validez del acto y otra muy distinta es la eficacia del mismo que se da justamente con su notificación. No obstante ello, la doctrina mayoritaria considera que el plazo finaliza no solo con la resolución sino con la notificación, ya que, así como el procedimiento tuvo inicio con la notificación, de la misma forma debe hallar su final (De Diego, 2009, p. 199).

3.4. Efectos.

El efecto de la caducidad-perención es la extinción del procedimiento administrativo sancionador. Tanto el trámite como las actuaciones realizadas en el seno del procedimiento quedarán caducados. Solo quedará incólume la potestad sancionadora de la Administración, ya que la caducidad no opera sobre esta. Sobre el particular, Zegarra (2010) señala que:

[...] puede afirmarse que el objeto de la caducidad en el procedimiento sancionador no es el derecho material a perseguir el hecho constitutivo de la infracción, como es el caso de la prescripción, sino la forma de ejercitar el *ius puniendi*, es decir, el procedimiento del que se sirve la Administración. (p. 211)

Bajo ninguna circunstancia la Administración podrá continuar sus indagaciones en un procedimiento caducado. Toda actuación hecha de forma posterior por la Administración, pese a haber transcurrido el plazo de caducidad, será inválido. Admitir lo contrario significaría dejar vacío de contenido a la figura de la caducidad y justificaría erradamente que los procedimientos sancionadores nunca caduquen (De Diego, 2009, pp. 107-108).

Si se produjese una situación en que la Administración emita una resolución posterior al vencimiento del plazo de caducidad, esta deberá ser declarada inválida, ya que se habrá configurado una afectación al elemento de validez del procedimiento que debe seguir todo acto administrativo. Vale decir; «si la caducidad extingue el procedimiento, éste ya no existe y tampoco la resolución sancionadora que en él se hubiera dictado» (De Diego, 2009, p. 218).

11 De Diego (2009) da cuenta de cómo, a nivel jurisprudencial, se fue transitando de la tesis que defendía la resolución como acto configurativo del término de la caducidad a la tesis que incluía la notificación como elemento adicional a la resolución: «[...] una primera línea jurisprudencial sostuvo que el *diez ad quem* en materia de caducidad era el día en que se dictase la resolución sancionadora, sin que tuviese relevancia alguna al efecto el día en que se produjera su notificación [...] una cosa es la validez del acto administrativo y otra su eficacia, de manera que la notificación no es condición de validez de la resolución sancionadora, ni mucho menos de su existencia, sino simplemente de su eficacia frente al interesado» (p. 198).

12 Fuentes (2009) explica, a la luz de la Sentencia del Tribunal Supremo Español N° 4442 del 12 de abril de 2000, que «El cómputo del plazo de caducidad que ha de mediar entre la iniciación del expediente y la resolución que le ponga fin no puede considerarse válidamente interrumpido en la fecha en que figure adoptada dicha resolución, sino en aquella en que la misma haya sido notificada al interesado, tal como imponen indeclinables garantías exigibles a favor del administrado, que no permiten el que, sobre la base de una presunción de legalidad en el actuar de la Administración, se conceda efecto interruptivo a una resolución de la misma sin proyección *ad extra* y consiguiente puesta en conocimiento del interesado [...]» (p. 502).

Por último, la caducidad no suspende el plazo de prescripción. Sobre este asunto, De Diego (2009) señala que:

La caducidad del procedimiento determina la obligación de computar, como tiempo de prescripción, el transcurrido antes y durante su tramitación. La prescripción se iniciará, normalmente, desde el día en que la infracción se cometió y se computará el tiempo transcurrido hasta la fecha en que se notifique al interesado la iniciación del nuevo procedimiento sancionador. (p. 223)

3.5. Las diferencias entre la prescripción y la caducidad.

Otro aspecto importante que debe realizarse es establecer una distinción entre la caducidad y la prescripción, ya que ello permitirá identificar qué instituto operará en determinada situación.

La principal diferencia entre estas dos categorías radica en los efectos que producen en el procedimiento sancionador y en la potestad sancionadora. Por un lado, la prescripción opera sobre la acción, esto es, la potestad sancionadora. Por otro lado, la caducidad extingue únicamente el procedimiento sancionador. Por esta razón es que en la mayoría de las legislaciones administrativas se hace la precisión de que la Administración puede reabrir un procedimiento caducado siempre que no haya prescrito la potestad sancionadora (Zegarra, 2010, p. 213).

Otra diferencia entre estas dos figuras se puede encontrar en la duración de los tiempos. El plazo de prescripción, por lo general, tiene una duración más prolongada que el plazo establecido para la caducidad. Sobre esta diferencia, Zegarra (2010) señala lo siguiente:

Con relación a los plazos y cómputos, éstos son mayores en el caso de la prescripción que con respecto a la caducidad, y el día en que comienza el cómputo de los mismos (diez a quo) no coincide, ya que en caso de la prescripción comienza en el momento en que se produce la actuación antijurídica y se interrumpe cuando la Administración pone en conocimiento del administrado la realización de una serie de actuaciones conducentes a perseguir y sancionar dicho comportamiento; en cambio en el caso de la caducidad, el plazo comienza con la incoación del procedimiento y para ello no se requiere el conocimiento del afectado. (p. 211)

Otra de las diferencias versa sobre la posibilidad de que los plazos se interrumpan o suspendan. En la prescripción, en función a la legislación administrativa, el plazo puede suspenderse o interrumpirse. En caso la opción se decante por la suspensión, los plazos pueden acumularse y no partir de cero como sucedería si es que el plazo se interrumpiera. En el ámbito de la caducidad, por el contrario, no existe la suspensión de la misma¹³ (Gómez Puente, 1999, p. 30).

¹³ Es importante mencionar que, a raíz de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1396 (Presidencia de Consejo de Ministros, 2018b), se agregó una disposición que habilitaba a la Agencia de Competencia (Indecopi) a suspender los procedimientos sancionadores donde se haya cumplido con supuestos determinados como, por ejemplo, la prejudicialidad penal, la obstrucción del imputado, la dependencia de documentación técnica de otra entidad, entre otros.

4. La figura de la caducidad en el ámbito administrativo sancionador regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General

4.1. El régimen jurídico de la caducidad en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444.

Dentro del ordenamiento jurídico administrativo peruano, la caducidad se encuentra recogida en el TUO de la LPAG¹⁴. No obstante, es preciso remarcar que esta norma fue modificada y ampliada de forma directa por el Decreto Legislativo N° 1452 (Presidencia de Consejo de Ministros, 2018a), de modo que la redacción actual quedó de la siguiente manera:

Artículo 237-A. Caducidad administrativa del procedimiento sancionador:

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

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

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

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

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

4.2. Características de la figura de la caducidad en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

4.2.1. La noción y el carácter de la caducidad.

En la legislación, la caducidad se tiene como el instituto jurídico que provoca la extinción de los procedimientos administrativos sancionadores en los que se haya vencido el plazo de caducidad

¹⁴ Es importante indicar que el Decreto Legislativo 1272 (Presidencia de Consejo de Ministros, 2016) modificó a la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por la Ley N° 27444, el 21 de diciembre de 2016. Posteriormente, se dictó el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, el cual ordenaba las disposiciones en un texto único ordenado que modificó el orden de los artículos de la antigua Ley. Ahora último, se promulgó el Decreto Legislativo 1452, el cual modifica a la Ley N° 27444, razón por la que la disposición mantiene la antigua enumeración.

sin haberse notificado la resolución que pone fin a la primera instancia. En ese sentido, la tesis adoptada por el TUO de la LPAG es la de la caducidad-perención o del procedimiento.

Del mismo modo, vale reconocer el carácter objetivo de la caducidad, ya que en este caso basta la superación del plazo establecido para que se produzca la extinción del procedimiento. Es decir, el mero transcurso del tiempo configura la caducidad, sumada a la inactividad administrativa.

En cuanto al carácter oficioso y declarativo de la caducidad, se advierte que le corresponde a la Administración Pública declarar de oficio la caducidad del procedimiento y que el administrado puede solicitar dicha declaración mas no dictarla (Maraví, 2017, p. 84).

4.2.2. Ámbito de aplicación.

La caducidad solo opera en el procedimiento administrativo sancionador; de acuerdo con la redacción del artículo 259 del TUO de la LPAG. Por ello, se descarta su aplicación para otro tipo de procedimientos como los iniciados a solicitud de parte y los procedimientos de gravamen en general, entre los que podrían incluirse a los procedimientos de imposición de medidas correctivas o reparadoras.

La ley tampoco reconoce la caducidad del acto administrativo como sí lo hacen otras legislaciones en Latinoamérica y en España. Al respecto, Valverde (2018, pp. 177- 181) pone como ejemplo la legislación ecuatoriana y española, en las que sí se ha tomado como conveniente incluir la caducidad del acto administrativo¹⁵.

Aquí también habría que agregar y mencionar a la legislación salvadoreña, la cual establece en el artículo 111, 114 y 117 de la Ley de Procedimientos Administrativos, aprobado por Decreto N° 856, un ámbito de ampliación de la caducidad más extenso que el regulado en el ordenamiento jurídico peruano, ya que contempla a los procedimientos administrativos iniciados a instancia de parte y de oficio dentro del ámbito de operación de la caducidad-perención.

4.2.3. Plazos.

El *a quo* y *ad quem* de la caducidad están predispuestos en la legislación en función del inicio del procedimiento administrativo sancionador y de la notificación de la decisión de primera instancia. Dicho de otro modo:

El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. (Artículo 259 de la LPAG)

En cuanto al plazo, cabe señalar que se trata de una decisión jurídico-política que debe determinarse en función de la realidad de cada ordenamiento jurídico y de la capacidad de res-

15 Al respecto, véase la Ley N° 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de España; la Ley N° 0, Código Orgánico Administrativo de Ecuador; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de México. En particular, en el artículo 208° del Código Orgánico Administrativo se dispone: «En los procedimientos en que la administración pública ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se produce la caducidad. En estos casos, la resolución que declara la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones».

puesta de los órganos sancionadores. En el caso peruano, se adoptó la decisión de establecer un plazo de 9 meses prorrogables como máximo a 12. Pero en otras experiencias comparadas, como en el ordenamiento ecuatoriano, el plazo de caducidad es de 2 meses, y en el ordenamiento español el plazo se fija en 6 meses; en tanto que, en la legislación salvadoreña, también se establece un plazo de 9 meses.

Respecto de la ampliación, en el artículo 23 de la Ley 39/2015 de España se regula la posibilidad de ampliar el plazo máximo para resolver y notificar; lo cual directamente amplía el plazo de caducidad. La normativa española en ese sentido, dispone que el órgano competente para resolver; a solicitud del órgano instructor; puede ampliar el plazo máximo para resolver y notificar por 6 meses adicionales.

4.2.4. Efectos.

En cuanto a los efectos de la caducidad, se colige que esta figura produce la extinción del procedimiento sancionador:

Cabe resaltar que la caducidad únicamente origina la expiración del procedimiento más no afecta la acción o potestad sancionadora de la Administración. El proceso que ha sido declarado caduco puede ser reiniciado¹⁶ si es que no se configuró la prescripción de la responsabilidad administrativa.

Otro apunte importante sobre este asunto se encuentra en el tratamiento que deben tener los actos administrativos que hayan provenido de un procedimiento caducado. La doctrina señala que los actos administrativos derivados de un procedimiento caducado acusan un vicio de validez (Garberí, 2008, pp. 168-170). El acto es nulo debido a que no se ha seguido un procedimiento formal del que haya resultado el acto. Toda vez que el procedimiento es un requisito de validez para el proceso de configuración del acto administrativo (López Menudo, 1992, p. 51), los actos que no presenten dicho elemento son inválidos (Cassagne, 2013, p. 256).

Otra característica de la caducidad en la legislación peruana reside en que la caducidad no implica la suspensión de la prescripción. Si la Administración declara la caducidad de un procedimiento sancionador; el mismo no es un acto de suspensión del plazo de prescripción (López Pellicer, 1999, pp. 1195-1197).

Por último, la caducidad no es aplicable para los recursos impugnatorios. Cabe señalar en este punto que los efectos de la caducidad se dirigen sobre el procedimiento administrativo sancionador. En otras palabras, requiere a la Administración resolver el procedimiento en un plazo determinado. Este término es de nueve meses en la legislación peruana e inicia con la notificación del procedimiento. La obligación de la Administración se cumple con la emisión y notificación de la decisión durante el plazo antes señalado. Los hechos posteriores relativos al procedimiento recursivo y sus plazos no afecta ni pueden configurar una caducidad, al menos no una caducidad-perención (Danós, 2013, pp. 700-705).

¹⁶ Al respecto, confróntese lo analizado por Doménech (2008) sobre la vulneración del principio *ne bis in idem* al reabrir un procedimiento caducado (pp. 754-755). Es bastante ilustrativa, asimismo, la calificación que Alfonso Santamaría (2005) le arroga a la reapertura de los procedimientos caducados: «[...] de esta forma, se invita indirectamente a la Administración a reabrir un nuevo expediente, prolongando la *pena del banquillo* (énfasis añadido) del imputado, y se priva a la caducidad de su principal efecto: de nada sirve declarara caducado un procedimiento si, acto seguido, la Administración puede reiniciarlo con mínimo esfuerzo» (p.52).

5. El acto de ampliación de la caducidad

De acuerdo con la redacción del artículo 259 del TUO de la LPAG, el plazo de caducidad es de nueve (9) meses. Excepcionalmente, el legislador peruano ha habilitado a la Administración a extender este plazo por tres (3) meses adicionales. Dicha ampliación deberá ser resuelta por la autoridad competente de manera previa al vencimiento de la caducidad y basada en fundamentos objetivos y razonables. A continuación, se hace un repaso de la redacción de la mencionada disposición:

Artículo 259°. - Caducidad del procedimiento sancionador

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

De la lectura del artículo anterior, se advierten algunas cuestiones que merecen especial atención en el presente estudio. En primer lugar, se indica que el periodo máximo en que puede extenderse la prórroga es de tres meses. Ello implica que la Administración podrá decidir el tiempo a prolongar en función de los argumentos que den forma y contenido a la ampliación de la caducidad. Esto también implica que mucho dependerá de la forma en que se haya sustentado la petición de ampliar el plazo para verificar si dicho argumento era justificado con base en criterios objetivos y razonables.

En segundo lugar, se hace referencia a la competencia para decidir la ampliación. Se señala que la competencia recae en el «órgano competente». La norma en ese punto es, sin embargo, bastante escueta y poco esclarecedora, ya que no expresa quién debe ser el órgano competente para resolver si corresponde o no ampliar el plazo del procedimiento. Sobre el particular, es preciso recordar que, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, existe una separación entre el órgano instructor y el órgano decisor. La ley así lo reafirma y explicita en el artículo 254, inciso 1, numeral 1. Véase:

Artículo 254°. - Caracteres del procedimiento sancionador

254.1. Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentario establecido caracterizado por:

1. *Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción* [...] (énfasis añadido).

Aunque la ley no lo haya señalado expresamente, no cabe duda de que por «órgano competente» únicamente podría estar haciéndose referencia o bien a la autoridad instructora del procedimiento o bien a la autoridad decisor. Ello, justamente, será sometido a examen en los siguientes apartados con el fin de determinar, a la luz de una labor hermenéutica, sobre quién recae esta competencia.

El tercer presupuesto es la justificación de la ampliación de la caducidad. Esto lleva a colegir que la voluntad del legislador es limitar el ámbito de discrecionalidad de la Administración en el momento en que analice si procede o no la ampliación. Desde el punto de vista

del administrado, parece una decisión acertada y respetuosa del marco jurídico y las garantías de los administrados, ya que impondrá a la Administración el deber de sustentar debidamente sus razones y motivos para ampliar el plazo perentorio. De lo contrario, dicha decisión sería arbitraria y, evidentemente, cuestionable por aquel que haya sido afectado.

Por último, un criterio temporal exige que el acto ampliatorio deba producirse antes del vencimiento del plazo de caducidad. Tiene sentido esta redacción en la medida de que, una vez caducado el procedimiento, la autoridad no puede realizar ningún otro acto, salvo el que declare la producción de la caducidad. En tal sentido, el momento oportuno para ampliar dicho plazo debe realizarse con anterioridad a su terminación.

Ahora bien, una vez identificados los presupuestos de este acto, también es importante que se haga el trabajo de determinar su naturaleza jurídica, de establecer el órgano competente para tomar tal decisión y analizar si este acto es impugnabile y cuál es la vía para ejercitar esta facultad recursiva.

5.1. La naturaleza jurídica del acto de ampliación.

La doctrina administrativista sostiene que dentro del desarrollo de un procedimiento administrativo se pueden producir dos tipos de actos. Uno de ellos es el acto de trámite y el otro es el acto definitivo.

Sobre este particular, Morón (2001) los distingue de la siguiente manera:

En primer lugar; puede distinguirse el acto que pone fin al asunto administrativo, en cuyo caso estamos ante un acto definitivo, del acto de trámite, que no pone fin al procedimiento ni al asunto, sino que, en general tiene carácter preparatorio. La distinción, según el contenido de la decisión, se refiere a que el *acto administrativo definitivo* (énfasis añadido) es el que pone fin a un asunto en cualquiera de las instancias del respectivo procedimiento administrativo. La forma usual de poner fin al procedimiento es la resolución terminal pronunciándose sobre el fondo del asunto, sea estimado o desestimado el petitorio, o definiendo el tema del asunto [...] En cambio, la denominación acto administrativo de trámite, sirve para calificar todos aquellos actos instrumentales y preparatorios del acto definitivo, comprendiendo un conjunto de decisiones administrativas concatenadas dirigidas a preparar la materia y dejarla expedita para la decisión final. A diferencia del acto definitivo que posee una declaración de voluntad propiamente, los actos de trámite contienen por lo general, declaraciones de conocimiento o de juicio, y solo excepcionalmente de voluntad administrativa. (pp. 248-250)

Por su parte, Huapaya (2010) señala que la distinción radica en el hecho de que los actos de trámite no pueden ser calificados como actos administrativos propiamente, toda vez que adolecen de carácter regulador en la medida que contienen actos preparatorios, formativos de una decisión administrativa final o resolutive de un procedimiento. Asimismo, también es importante resaltar el carácter instrumental y accesorio del acto de trámite, puesto que «integran el procedimiento, bien iniciándolo o bien formando parte de su instrucción» (p. 129).

Al respecto, también es preciso mencionar que, si bien los actos de trámite no son actos administrativos en sentido estricto, existen determinados supuestos que, de forma virtual, le otorgan el ropaje de acto administrativo en función a su impugnabilidad (Martín y Díez, 2012, pp. 250-257). En efecto, los actos de trámite que causen indefensión o indirectamente pongan fin al procedimiento tendrán la calificación de acto administrativo con la finalidad de que sean

impugnadas en vía de reconsideración y apelación o en acción contencioso-administrativa (Danós, 2007, p. 268).

De este modo, en el transcurso del procedimiento administrativo, dentro de los que se encuentra el procedimiento administrativo sancionador, se generan los actos de trámite y los definitivos. Mientras que los primeros no son actos administrativos en sentido estricto, los segundos sí lo son, ya que ponen, modifican, crean y/o extinguen situaciones jurídicas en la esfera particular de los administrados, mediante el otorgamiento de derechos, satisfacción de intereses o imposición de obligaciones o medidas de gravamen (Huapaya, 2010).

Asimismo, los actos de trámite son actos subordinados y accesorios al proceso de formación de los actos definitivos, quienes son los que vienen a traducirse en actos administrativos (Coscolluela, 2013, p. 326), por lo que estos sí son susceptibles de impugnación, a diferencia de aquellos que no están sujetos a dicho régimen, a menos de que se presenten determinadas cualificaciones que sí permitan su impugnación en sede administrativa y judicial.

Ahora bien, en lo que respecta al acto de ampliación del plazo del procedimiento sancionador y su correspondiente naturaleza jurídica, se vuelve necesaria la tarea de comparar sus características con las propias de los actos de trámite y definitivos para determinar con qué figura tiene un mejor encuadre. Como punto de partida, se debe recordar que los actos definitivos son actos administrativos y, por lo tanto, están constituidos por elementos que le dotan de validez frente a los administrados a quienes van dirigidos. Estos elementos son los de competencia, objeto o contenido, finalidad pública, motivación y procedimiento regular (Martín y Díez, 2012, pp. 256-259).

Asimismo, la principal cuestión que caracteriza a los actos administrativos —y definitivos— radica en que estos son «la decisión, la manifestación de la voluntad de la administración que produce unas determinadas consecuencias en derecho “dentro de una situación concreta”, es decir en un caso particular» (Danós, 2010, p. 27), al modificar y/o extinguir sus derechos, obligaciones o intereses legítimos (artículo 1 de la LPAG) (Danós, 2010, p. 27). Precisamente, estas características no tienen lugar en el acto de ampliación.

Así pues, este último supone un acto que extiende el plazo de caducidad como máximo por tres meses más y que es emitida por la autoridad competente. Es un acto que se da en el marco del desarrollo del procedimiento administrativo y que, dada sus cualidades, no da término al procedimiento administrativo en el que fue dictado y mucho menos constituye, crea o modifica derechos, obligaciones o intereses legítimos en la esfera del particular. No se está, por lo tanto, ante un acto definitivo.

Por otro lado, los actos de trámite carecen de sustantividad propia en que tanto son actos preparatorios para la producción final del acto definitivo (Coscolluela, 2013, p. 256). A esta descripción se subsumen mejor las cualidades del acto de ampliación, ya que estos se producen como parte de una decisión adoptada por la Administración para ampliar el plazo de caducidad que, por sí misma, no pone fin al procedimiento administrativo; antes, al contrario, amplía su vigencia por un periodo de tiempo adicional.

Por lo tanto, el acto de ampliación es un acto de trámite, dado que no es una resolución que pone fin al procedimiento administrativo sancionador. Su carácter es incidental en tanto se da en la medida de que la Administración tome a bien ampliar el plazo de caducidad, ya sea por oportunidad o mérito de que el procedimiento tenga más tiempo para investigar la comisión de un ilícito administrativo.

5.2. La competencia para dictar el acto de ampliación.

El procedimiento administrativo sancionador regulado en la legislación administrativa se rige por caracteres que se encuentran contenidos en el artículo 252 del TUO de la LPAG. En específico, interesa comentar el acápite primero de esta disposición, la misma que establece el deber de toda entidad con competencia punitiva de diferenciar en su estructura entre el órgano que conduce la instrucción y el que decide la aplicación de la medida de gravamen (sanción o medida correctiva).

Este enfoque se basa, aunque de forma matizada, en el principio acusatorio que predomina en el derecho penal. Este principio es manifestación del fenómeno de la constitucionalización del derecho penal y, por ende, también del derecho administrativo sancionador —ambas, manifestaciones de la potestad punitiva del Estado—. La contraparte de este principio es el cada vez más rezagado principio inquisitivo, arquetipo clásico del antiguo modelo de procesamiento penal en el que el mismo juez investigaba y determinaba la pena para el inculpado (Alarcón, 2007, pp. 53-54).

En el extremo opuesto, el principio acusatorio propone la separación y diferenciación del órgano que acusa e investiga al órgano que decide la pena a imponer. Este cambio de paradigma trasciende el ámbito penal al ámbito administrativo sancionador, a través de la introducción de variaciones sustantivas en el *iter* del procedimiento administrativo sancionador (Alarcón, 2007, pp. 53-54).

Aunque esto se venía sosteniendo por la doctrina por mucho tiempo, la ley general recién la recogió sin excepciones luego de las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272 en diciembre de 2016.

Ahora las entidades que conforman la Administración tienen la obligación de marcar una diferencia no solo funcional, sino también organizativa entre los órganos de instrucción y de decisión. De tal manera, en una misma entidad pública tendrá que advertirse la presencia de un órgano que instruye y otro que pone término al procedimiento a través de un pronunciamiento de fondo en el que se declara la responsabilidad administrativa o el archivamiento del mismo.

Hecha esta aproximación sobre el enfoque acusatorio que hoy rige el procedimiento administrativo sancionador, vale traer a colación la referencia que hace el artículo 259 del TUO de la LPAG sobre «el órgano competente para emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo».

La disposición refiere que el acto de ampliación debe ser emitido por el órgano competente. Pero dada esta redacción, cabe plantearse válidamente quién es el órgano competente para emitir dicho acto. Basados en el enfoque acusatorio, resulta lógico concluir que el órgano competente debería recaer en el órgano de decisión, ya que es quien en sí mismo tiene la competencia punitiva para imponer una sanción o decidir no hacerlo.

Desde el punto de vista del administrado, esta interpretación también se condice con el respeto por las garantías y los derechos fundamentales de los particulares, ya que resultaría contraproducente y contradictorio a los principios de imparcialidad, seguridad jurídica, debido procedimiento y legalidad que sea el órgano de instrucción quien se autoatribuya la competencia de emitir un acto para ampliar el plazo del procedimiento.

Tampoco resultará adecuado que sea el mismo órgano de instrucción, que tiene la competencia para realizar las indagaciones, recabar la información y medios probatorios, y formular la imputación, el que decida de forma unilateral que el plazo de caducidad deba am-

pliarse, ya que dicha decisión debería ser estudiada y formulada por un órgano distinto como lo es el órgano decisor.

En ese sentido, se reafirma la posición de que el órgano competente para decidir la ampliación del plazo perentorio debe recaer en el órgano decisor; con lo cual el orden de las actuaciones para generar el acto de ampliación debiera plantearse del siguiente modo:

- (a) En primer lugar, el órgano instructor debe solicitar al órgano de decisión la ampliación. Esta petición o solicitud debe tramitarse internamente a través de un documento o informe en el que se deje constancia de las razones que justifican la ampliación del plazo de caducidad. Esta justificación debe estar sustentada correctamente con base en argumentos objetivos y razonables que proporcionen elementos válidos y sólidos al órgano de decisión para alcanzar dicho propósito. Esta solicitud debe constar en el expediente sancionador; a fin de que el particular pueda revisar los fundamentos y tomar la decisión de cuestionarlo o no (en una impugnación contra un eventual acto de sanción).
- (b) El órgano decisor recibe la solicitud y procederá a evaluar si corresponde prorrogar o no el plazo perentorio. Su decisión debe demostrar un asentado análisis de los argumentos esgrimidos por el órgano de instrucción, ya sea, para aprobar su solicitud o para denegarla.
- (c) Una vez emitido el acto de ampliación, este debe ser notificado al imputado para su conocimiento.

Como resultado de estas actuaciones deben proscribirse determinadas cuestiones que distorsionan el acto ampliatorio. La primera de ellas es que no corresponde esgrimir argumentos relacionados con la problemática institucional que puede padecer coyunturalmente cada institución pública. Se hace referencia aquí a las demoras a las que hacen referencias las entidades por causas de exceso de casos en curso. Se dice que no es un argumento que deba admitirse debido a que, justamente, la Administración debe hacer todo el trabajo previo de recopilación del material probatorio que sostenga la teoría de que el sujeto imputado tiene la probabilidad de ser sancionado. Es decir, no es posible que, recién en la fase de instrucción, la Administración inicie con las investigaciones porque ello, efectivamente, requerirá tiempo y recursos que podrían destinarse de diferente forma (López Ramón, 2014, p. 27).

Y también es inadmisibles que los actos de ampliación sean emitidos de forma colectiva. Es decir, cada acto de ampliación debe ser valorado en función a cada procedimiento sancionador en particular; ya que cada caso tiene en su interior cuestiones particulares que no se reproducen, total o parcialmente en otros procedimientos. Por lo que el acto ampliatorio debe contener el análisis del porqué debe ser ampliado el plazo de caducidad para un procedimiento sancionador en concreto en atención a sus especificidades y los factores que generaron que el plazo deba ampliarse.

5.3. La impugnación del acto de ampliación de la caducidad.

El acto de ampliación, al ser un acto de trámite, se rige por las reglas que se le aplica a esta figura. Una de ellas es que los actos de trámite no pueden ser impugnados directamente en la vía administrativa o contencioso-administrativa. Las razones de esto las expone bien García Trevijano (1993), quien sostiene que la prohibición de la recurribilidad autónoma de los actos de trámite:

Reside en la necesidad de facilitar la actividad administrativa, evitando que se perjudique o paralice el funcionamiento de la Administración Pública como podría suceder si los administrados impugnaran todos y cada uno de los actos de trámite que fueran sucediéndose a lo largo de la tramitación del respectivo procedimiento administrativo. (pp. 81-105)

Ello quiere indicar que el particular que se encuentra inmerso en un procedimiento sancionador no puede impugnar la ampliación del plazo de caducidad de forma directa, sino que tendrá que canalizarlo a través de la impugnación contra la resolución administrativa.

Sin embargo, la doctrina sostiene que los actos de trámite pueden impugnarse cuando se cumplan dos presupuestos: (a) cuando estos actos pongan fin al procedimiento administrativo o impidan o paralicen su desarrollo, (b) cuando provoquen un estado de indefensión a los particulares por vulneración de sus derechos y garantías (Martín y Díez, 2012, p. 150).

La justificación sobre esta excepción la explica Danós (2007) cuando señala que «lo relevante para determinar el carácter impugnabile o inimpugnabile de manera separada de un acto de trámite no se deriva de su situación en el procedimiento administrativo sino exclusivamente de la magnitud de los efectos perjudiciales que pueda producir [...]» (p. 270).

De modo tal que, a pesar del interesante debate académico que puede surgir a partir de la apreciación que se haga de este tema, se considera que la regla para el cuestionamiento de la validez de los actos de ampliación no debe realizarse de manera autónoma, sino que deben incluirse dentro de los argumentos que sirvan de fundamento y contenido al recurso que impugnará el acto administrativo que ponga fin al procedimiento sancionador en trámite.

6. Conclusiones

En el ámbito administrativo sancionador, la caducidad es del tipo perentorio, ya que extingue el procedimiento administrativo, ya sea sancionatorio o de gravamen, ante el incumplimiento del plazo máximo para resolver y notificar la resolución que pone fin al procedimiento sancionador. Ante la comprobación de este hecho, la Administración Pública tendrá la obligación de emitir una declaración donde reconozca que el procedimiento ha caducado y, por ende, se procede a su archivamiento. El efecto de la caducidad en este ámbito es la perención del procedimiento mas no de la acción punitiva. La Administración estará en la posibilidad de reabrir el procedimiento caducado cuando no haya prescrito la infracción. Además, las actuaciones realizadas en el procedimiento caducado podrán ser utilizadas por la entidad en otro procedimiento administrativo.

Esta cuestión se explica a la luz de la diferencia entre la prescripción y la caducidad. La primera extingue la potestad punitiva de la Administración, es decir, inhabilita a la entidad competente a continuar con la persecución de la infracción o la investigación del procedimiento administrativo sancionador. La segunda solo extingue el procedimiento administrativo y no afecta la potestad sancionadora en lo absoluto.

Asimismo, las resoluciones provenientes de procedimientos administrativos caducados no tienen validez, justamente, por la inexistencia del requisito obligatorio del procedimiento regular: Así, la Administración solo puede emitir un acto en que declare la caducidad. Por último, el plazo de prescripción no es interrumpido por la caducidad.

En sede nacional, no se cuenta con un dispositivo que define la figura de la caducidad. El artículo 259 del TUO de la LPAG solamente desarrolla el tratamiento, los efectos y los plazos aplicables a la caducidad en cuanto mecanismo de terminación del procedimiento sancionador:

Por lo tanto, cabe señalar que el ámbito de aplicación de la caducidad solo opera para los procedimientos administrativos sancionadores; descartándose otros tipos de procedimientos y la caducidad del acto administrativo. Esto último nos permite advertir que la caducidad regulada en el TUO de la LPAG tiene naturaleza procedimental en la medida en que sus efectos recaen únicamente sobre el procedimiento sancionador.

De ese modo, se colige que el carácter de la caducidad que opera en la legislación peruana es perentorio. Esta figura opera cuando transcurridos los nueve meses establecidos por ley la entidad pública no ha cumplido con resolver y notificar la resolución administrativa donde se impone la sanción o se decide su archivamiento. El factor diferencial reside en la posibilidad de ampliar por tres meses como máximo el plazo de caducidad.

Finalmente, el acto de ampliación es un acto de trámite emitido por el órgano de decisión el cual es resuelto a solicitud del órgano de instrucción. La decisión ampliatoria debe estar debidamente justificada y sustentada en fundamentos objetivos y razonables. Si la parte impugnada interpreta que el acto es inválido por carecer de razonabilidad o afectar a sus derechos y garantías procedimentales debe canalizar su cuestionamiento dentro del recurso de impugnación que plantee contra la resolución que pone fin al procedimiento. Esto es así, debido a que, al ser un acto de trámite, no puede impugnarse de forma independiente al procedimiento del cual es subordinado.

7. Recomendaciones

Producto de la investigación se han identificado varios aspectos que requieren ser reformulados y desarrollados por el legislador en torno a la figura de la caducidad. El primero de ellos, y de manera general, estriba en incorporar otras formas de caducidad en el TUO de la LPAG como sucede, por ejemplo, en la legislación ecuatoriana que contempla la caducidad de acción y la caducidad-sanción. Similar regulación tiene la legislación argentina, ya que en el artículo 21 de la Ley de Procedimiento Administrativo, publicado mediante Ley 19.549, se regula la caducidad-sanción, pues autoriza a la Administración a declarar la caducidad del acto administrativo cuando el interesado no cumpla con las condiciones fijadas.

La segunda recomendación apunta a que el TUO de la LPAG incluya dentro del artículo 197 a la caducidad como forma de terminación del procedimiento administrativo en general, con el fin de que el ámbito de aplicación de esta figura también afecte a los procedimientos administrativos de oficio e iniciados a instancia de parte.

Para ello, se sugiere tomar como ejemplo la redacción del artículo 84 de la Ley 39/2015 que estipula la terminación del procedimiento general y considera a la caducidad como técnica de finalización del procedimiento administrativo. También es posible tomar como referencia lo normado en la legislación salvadoreña en su artículo 111, en el que se contempla a la caducidad como forma de terminación del procedimiento.

La tercera recomendación constituye una extensión de la segunda recomendación en la medida que aconseja agregar una disposición que describa el régimen de aplicación de la caducidad para los procedimientos administrativos iniciados a instancia de parte, por un lado, y la ampliación del ámbito de la caducidad para los procedimientos de oficio, en la medida que ya no se circunscriba la operatividad de la caducidad solo a los procedimientos sancionadores, sino a los procedimientos de oficio susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen en los administrados.

Como paradigma, nuevamente se vuelve a la norma española y salvadoreña. La primera describe la caducidad de los procedimientos iniciados a instancia de parte en su artículo 95, mientras que la segunda en el artículo 117. Del mismo modo, para hacerse una idea de los alcances de la caducidad del procedimiento de oficio susceptibles de producir efectos desfavorables resulta pertinente revisar la redacción del artículo 114 de la legislación salvadoreña o el artículo 9 de la legislación argentina antes citada.

La cuarta recomendación se orienta a completar los vacíos jurídicos y teóricos de la actual redacción de la caducidad en el TUO de la LPAG. Así, se parte de la premisa de que la normativa peruana no especifica cuál es la naturaleza del acto de ampliación ni identifica el órgano competente de forma categórica ni esclarece si contra la decisión de ampliación cabe la impugnación.

En cuanto a la naturaleza, se considera que sí es importante señalar que se trata de un acto de trámite que se dicta dentro del decurso del procedimiento sancionador, ya que ello va a permitir tener una certeza sobre la procedencia de la impugnación. Como se advierte, frente a los actos de trámite no cabe la impugnación directa, sino que se tiene que esperar a la emisión de la resolución definitiva para cuestionar la validez del señalado acto de trámite.

Esta precisión puede resolverse de dos maneras. La primera implicará expresar dentro del dispositivo que el acto de ampliación es un acto de trámite; y la segunda alternativa es adicionar que frente a la ampliación no cabe recurso de impugnación alguna, tal como se encuentra redactado en el inciso 2 del artículo 23 de la Ley 39/2015, la cual señala que «2. Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificados a los interesados, no cabrá recurso alguno». El presente estudio se inclina por la segunda vía, debido a que, también resuelve cualquier duda sobre la impugnación del acto de ampliación.

Finalmente, es de recibo atender otra cuestión confusa del artículo 259. La norma no es clara en identificar quién debe ser el órgano competente para dictar y emitir la ampliación. Su salida es indicar que la facultad de ampliar recae en el órgano competente, pero no indica a qué competencia se refiere.

Esta redacción es la que genera la incertidumbre, dado que, en la estructura del procedimiento sancionador existe una división entre la fase sancionadora y la fase resolutoria donde se suceden dos órganos distintos y competentes: el primero para instruir y el segundo para resolver. Por ello, es que la norma debe ajustar esta parte, porque su redacción actual provoca interpretaciones diferentes que podrían devenir en nulidades.

Por ello, se recomienda reformar esta sección a fin de que se adicione que la ampliación deba ser dictada por el órgano con competencia para resolver el procedimiento, a solicitud del órgano instructor; tal como se encuentra estipulado en el artículo 23 de la Ley 39/2015 de España.

REFERENCIAS

- Alarcón, L. (2007). *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*. Madrid: Civitas Ediciones.
- Aguado, V. (1999). *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*. Madrid: Marcial Pons.
- Aguado, V. (2001). *Silencio administrativo e inactividad*. Madrid: Marcial Pons.
- Baca, V. (2011). La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (en especial, análisis de los supuestos de infracciones permanentes y continuadas). *Revista Derecho & Sociedad*, (37), 263-274.
- Beato, M. (1996). El cómputo de los plazos y la caducidad de los procedimientos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativa Común: el principio de seguridad jurídica. *Anuario de la Facultad de Derecho*, (14-15), 19-48.
- Becerra, A. (2015). Algunos apuntes sobre la prescripción y la caducidad en el derecho administrativo peruano. En A. Becerra (Dir.), *II Convención Estudiantil de Derecho Público* (pp. 105-134). Lima: Palestra.
- Bermejo, J. (2016). *Derecho Administrativo básico. Parte general*. Navarra: Civitas Ediciones.
- Caballero, R. (1999a). *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*. Madrid: McGraw-Hill.
- Caballero, R. (1999b). Nacimiento y evolución del instituto de la caducidad en el Derecho Administrativo. *Revista Vasca de Administración Pública*, (55), 9-69.
- Cassagne, C. (2013). *El acto administrativo*. Bogotá: Temis.
- Cassagne, C. (2017). *Derecho Administrativo*. Lima: Palestra.
- Cordero, L. (2011). El decaimiento del procedimiento administrativo sancionador: Comentarios a las sentencias de la corte suprema del año 2010. *Anuario de Derecho Público*, (2), 243-255.
- Coscolluela, L. (2013). *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Danós, J. (2007). La impugnación de los actos de trámite en el Procedimiento Administrativo y la Queja. *Revista Derecho & Sociedad*, (28), 267-271.
- Danós, J. (2010). ¿Constituye el acto administrativo fuente del Derecho en el Ordenamiento Jurídico Peruano? *Revista de Derecho Administrativo*, (9), 21-37.
- Danós, J. (2013). La prescripción de las infracciones, de la ejecución de las sanciones y la caducidad (perención) del Procedimiento Administrativo Sancionador. En AA. VV., *Derecho*

- Administrativo del siglo XXI, Libro de ponencias del Congreso Internacional de Derecho Administrativo* (pp. 727-748). Lima: Adrus.
- De Diego, A. (2009). *Prescripción y caducidad en el procedimiento administrativo sancionador* (2.^a ed.). Barcelona: Bosch.
- De Diego, A. (2014). *Tratamiento y efectos de la caducidad en el procedimiento sancionador*. Madrid: Fe d'erratas.
- Doménech, G. (2007). ¿Es compatible con el principio ne bis in ídem reabrir un procedimiento sancionador caducado? *Revista Española de Derecho Administrativa*, (136), 727-755.
- Flores, J. C. (2017). La caducidad de los actos administrativos. *Revista de Derecho*, 30(2), 225-249.
- Fuentes, J. (2009). *Manual de derecho administrativo sancionador*. Navarra: Cizur Menor.
- Gamero, E. y Fernández, M. (2014). *Manual básico de derecho administrativo* (11.^a ed.). Madrid: Tecnos.
- Garberí, J. (2008). *El procedimiento administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos.
- García-Trevijano, J. (1993). *La impugnación de los actos administrativos de trámite*. Madrid: Montecorvo.
- Gómez, M. y Sanz, I. (2013). *Derecho administrativo sancionador. Parte general*. Navarra: Cizur Menor.
- Gómez Puente, M. (1999). Prescripción, caducidad y perención administrativas. *Justicia administrativa*, (2), 17-40.
- Gómez Puente, M. (2011). *La inactividad de la Administración* (4.^a ed.). Navarra: Cizur Menor.
- Gómez Corraliza, B. (1990). *La caducidad*. Madrid: Montecorvo.
- González, F. (1964). La llamada caducidad del procedimiento administrativo. *Revista de Administración Pública*, (45), 191-230.
- Hernández, F. (1998). *La caducidad en el procedimiento administrativo*. Madrid: Montecorvo.
- Huapaya, R. (2010). Propuesta de una nueva interpretación del concepto de Acto Administrativo en la Ley de Procedimiento Administrativo General. *Revista de Derecho Administrativo*, (9), 115-133.
- López Menudo, F. (1992). Los principios generales del procedimiento administrativo. *Revista de Administración Pública*, (129), 19-76.
- López Pellicer, J. (1999). La caducidad del procedimiento administrativo sancionador: ¿puede reabrirse y tramitarse otro si la infracción no ha prescrito? *Actualidad Administrativa*, (42), 1171-1199.
- López Ramón, F. (2014). La caducidad del procedimiento de oficio. *Revista de Administración Pública*, (194), 11-47.

- Macías, J. (2009). Prescripción y caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores. *Iuris*, (144), 49-55.
- Maraví, M. (2017). Mecanismos de simplificación administrativa a la luz de las recientes modificaciones a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, y la reciente Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, Decreto Legislativo 1256. *Revista Ius Et Veritas*, (54), 66-99.
- Mardones, M. y Cannoni, N. (2016). Caducidad de la resolución de calificación ambiental y reglamento del SEIA. *Revista Chilena de Derecho*, 43(2), 575-602.
- Meseguer, J. (2003). A vueltas con la caducidad en los procedimientos sancionadores. *Revista Jurídica de Castilla y León*, (1), 213-222.
- Martín, R. y Díez, J. (2012). *Manual de Derecho Administrativo*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Montoya, E. (2008). Consideraciones sobre actuaciones previas y su incidencia en el procedimiento administrativo sancionador y en las garantías del administrado. *Documentación administrativa*, (280-281), 196-220.
- Morón, J. C. (2001). Los Actos Administrativo en la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General. *Revista Derecho & Sociedad*, (17), 242-257.
- Morón, J. C. (2011). La revocación de actos administrativos, interés público y seguridad jurídica. *Revista Derecho PUCP*, (67), 419-455.
- Morón, J. C. (2017). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: texto único ordenado de la Ley N° 27444* (Vol. II). Lima: Gaceta Jurídica.
- Muñoz Machado, S. (2017). *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, IV. Madrid: Lustel.
- Parejo, L. (2008). *Lecciones de derecho administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2016). Decreto Legislativo 1272, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo. Diario Oficial *El Peruano*. Lima: Presidencia de Consejo de Ministros, 21 de diciembre.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2018a). Decreto Legislativo 1452, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Diario Oficial *El Peruano*. Lima: Presidencia de Consejo de Ministros, 16 de setiembre.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2018b). Decreto Legislativo 1396, Decreto Legislativo que modifica la Ley de Represión de conductas anticompetitivas, aprobada por Decreto Legislativo N° 1034. Diario Oficial *El Peruano*. Lima: Presidencia de Consejo de Ministros, 6 de setiembre.
- Quintero, A. (2010). La caducidad en los procedimientos tributarios debida a la inactividad de la Administración. *Hacienda canaria*, (30), 5-31.

- Rebollo, M., et al. (2010). *Derecho Administrativo Sancionador*. Valladolid: Lex Nova.
- Rodríguez-Arana, J. (1993). *La caducidad en el derecho administrativo español*. España: RDU.
- Rubio, M. (2003). *Prescripción y caducidad: la extinción de acciones y derechos en el Código civil*. Lima: PUCP, Fondo Editorial.
- Santamaría, A. (2005). Caducidad del procedimiento (art. 44.2 LRJAP). *Revista de Administración Pública*, (168), 7-56.
- Sendín, M. A. (2010). El tiempo en el Procedimiento Administrativo español. *Revista de Derecho Administrativo*, (9), 160-175.
- Tardío, J. (2005). Consideraciones sobre la caducidad del procedimiento administrativo. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (298-299), 11-53.
- Valverde, G. (2018). La figura de la caducidad en el ámbito administrativo sancionador: una lectura comparada de su régimen jurídico en el Perú y Ecuador. En M. Brito (Coord.). *Derecho Administrativo para el siglo XXI: Hacia el garantismo normativo y la transparencia institucional* (pp. 169-278). Belo Horizonte: Fórum.
- Zegarra, D. (2010). La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General. *Revista de Derecho Administrativo*, (9), 207-214.