



Firmado digitalmente por PRADA
JURADO Rolly Arturo FAU
20551239692 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07.03.2024 17:33:59 -05:00

Resolución Jefatural

Breña, 07 de Marzo del 2024

RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 001318-2024-JZ16LIM-MIGRACIONES

VISTOS, el Informe N° 001180-2019-SM-VF/MIGRACIONES, de fecha 27 de diciembre de 2019, emitido por la otrora Subgerencia de Verificación y Fiscalización; y el Informe N° 006216-2023-JZ16LIM-UFFM-MIGRACIONES de fecha 14 de noviembre de 2023, emitido por la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria de la Jefatura Zonal de Lima.

CONSIDERANDOS:

I. Fundamentos de derecho

La Constitución Política del Perú, en relación a la persona humana establece el respeto a sus derechos fundamentales, como: en su art. 1, La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado; el art. 2.- los Derechos fundamentales al indicaren su inciso 2 que, toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley, nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole; así como en su inciso 15 a trabajar libremente, con sujeción a ley y formular peticiones y en su inciso 23 a la legítima defensa; asimismo, en su artículo 9° señala que al extranjero se le reconoce su derecho al goce y ejercicio de los derechos fundamentales establecidos en ella;

El Estado peruano dentro del desarrollo normativo de su texto político fundamental, artículo 45°, el principio de soberanía, señalando que: "El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen". De ello se deriva que, las potestades ejercidas por los poderes públicos de nuestro Estado se sujetan a lo establecido por la Constitución; y, en general, por el ordenamiento jurídico nacional, por lo que, la soberanía debe ser entendida como la potestad político-jurídica que permite decidir libremente sobre los asuntos internos y externos de un Estado;

En relación con la soberanía, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 02476-2012-PA/TC, señala que: "una de las manifestaciones de la soberanía, es aquella que se denomina soberanía político – territorial, que consiste en el ejercicio del poder pleno, exclusivo y excluyente del que dispone un Estado sobre el territorio, pueblo y bienes materiales e inmateriales que se encuentran dentro de sus fronteras (...) Consecuentemente, el Estado se encuentra en la obligación de cumplir el deber de '... defender la soberanía nacional, garantizando la plena vigencia de los derechos humanos. **Este poder soberano autoriza a los Estados a decidir de manera autónoma las leyes que serán aplicadas en el ámbito espacial de su territorio; potestad que no encuentra mayor límite que las establecidas en las normas de derecho público interno y las normas de derecho público externo (...)**";

Sin perjuicio de ello, el Estado peruano ejerce su soberanía sobre la integridad del territorio nacional y sobre los nacionales y extranjeros que en él se encuentren, por ende, puede iniciar acción contra las personas migrantes que no cumplan con el ordenamiento jurídico estatal;

Es así que, mediante Decreto Legislativo N°1130, se creó la Superintendencia Nacional de Migraciones - MIGRACIONES, como un Organismo



Firmado digitalmente por LEVANO
SANTILLANA Ana Lia FAU
20551239692 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07.03.2024 14:35:30 -05:00

Técnico Especializado adscrito al Ministerio del Interior¹, con personería jurídica de derecho público interno, con autonomía administrativa, funcional y económica en el ejercicio de sus atribuciones; la misma que tiene facultades para aplicar las sanciones a los ciudadanos extranjeros y a las empresas de transporte internacional de pasajeros, por infracción a la normatividad vigente, tal como lo establece su artículo 6° en el literal r), de dicho cuerpo normativo;

El Decreto Legislativo N°1350, regula el ingreso y salida del territorio peruano de personas nacionales y extranjeras; la permanencia y residencia de personas extranjeras en el país y el procedimiento administrativo migratorio²; regula la emisión de documentos de viaje para nacionales y extranjeros, así como de identidad para extranjeros;

Mediante Decreto Supremo N° 007-2017-IN publicado en el diario oficial "El Peruano" el 27 de marzo de 2017, se aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo N°1350, estableciéndose en su artículo 205° y siguientes el procedimiento sancionador a cargo de MIGRACIONES;

De acuerdo a lo establecido en el artículo 184° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2017-IN; se dispone que MIGRACIONES (...) cuenta con la potestad sancionadora para aplicar las sanciones migratorias que deriven del procedimiento sancionador iniciado contra personas nacionales o extranjeras, empresas de transporte internacional, personas jurídicas que prestan servicios de hospedaje y empresas operadoras concesionarias de puertos, aeropuertos o terminales terrestres, marítimos, aéreos y lacustres, por infracciones al Decreto Legislativo N° 1350 y Reglamento (...) y, de manera supletoria, se aplicaran las disposiciones de alcance general establecidas en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444;

La potestad sancionadora de la Administración Pública es el poder jurídico que permite castigar a los administrados cuando estos lesionan determinados bienes jurídicos reconocidos por el marco constitucional y legal vigente, a efectos de incentivar el respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico y desincentivar la realización de infracciones. El procedimiento sancionador en general establece una serie de pautas mínimas comunes para que todas las entidades administrativas con competencia para la aplicación de sanciones a los administrados ejerzan de manera previsible y no arbitraria (...)³;

El procedimiento administrativo sancionador es entendido, en primer término, como el conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, esto es, la comisión de una infracción y la consecuente aplicación de una sanción. Dicho procedimiento constituye, además, una garantía esencial y el cauce a través del cual los administrados, a quienes se les imputan la comisión de una infracción, hacen valer sus derechos fundamentales frente a la Administración Pública⁴;

El Reglamento del Decreto Legislativo N°1350 aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2017-IN establece en el artículo 207° que el procedimiento

¹ Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior

Artículo 12.- Organismos Públicos

Son organismos públicos adscritos al Ministerio del Interior:

(...).

2) La Superintendencia Nacional de Migraciones.

² Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 29.- Definición de procedimiento administrativo

Se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.

TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL, Sentencia recaída en el Expediente N° 03340-2012-SERVIR/TSC-Primera Sala- Potestad Sancionadora de la Administración Pública.

⁴ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador, 2017.

sancionador cuenta con dos fases: la instructiva y la sancionadora; en la fase instructiva comprende las actuaciones conducentes a la determinación de la responsabilidad administrativa, la cual culmina con la emisión del informe que se pronuncia sobre la existencia o no de la falta imputada, recomendando la sanción a ser impuesta, de corresponder. Por otro lado, la fase sancionadora inicia con la recepción del informe hasta la emisión de la resolución que dispone la imposición de sanción o que desestima los cargos imputados inicialmente; disponiendo, en este último caso, el archivo del procedimiento;

Es preciso señalar que, a través del Decreto Supremo N° 009-2020-IN y de la Resolución de Superintendencia N° 000148-2020-MIGRACIONES, se aprobó las Secciones Primera y Segunda, respectivamente, del Reglamento de Organización y Funciones - ROF de MIGRACIONES; asimismo, el Texto Integrado de dicho ROF fue publicado por Resolución de Superintendencia N° 000153-2020-MIGRACIONES;

Sobre el particular, mediante la Resolución de Gerencia N° 000098-2020-GG/MIGRACIONES del 20 de octubre de 2020, se dispuso conformar las Unidades Funcionales de Fiscalización Migratoria de las Jefaturas Zonales. En ese sentido, al haberse puesto el cargo de la coordinación de la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria de la Jefatura Zonal Lima, a disposición, se procede a resolver mediante Resolución de Gerencia N° 000076-2023-GG-MIGRACIONES, de fecha 21JUN2023, encargar la coordinación de la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria de la Jefatura Zonal Lima, desde el 21 de junio de 2023 hasta el 19 de agosto de 2023. Posteriormente, a través de la Resolución de Gerencia N° 000112-2023-GG-MIGRACIONES de fecha 21AGO2023, se resuelve modificar, a partir del 20 de agosto de 2023, el artículo 1 de la Resolución de Gerencia N° 00049-2023-GG-MIGRACIONES⁵, en lo correspondiente a la coordinación de la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria de la Jefatura Zonal Lima;

En esa misma línea, mediante Resolución de Superintendencia N° 000027-2021-MIGRACIONES de fecha 01FEB2021, se establece que, se proceda a crear a Jefatura Zonal de Lima y Callao. En ese sentido, mediante Resolución de Superintendencia N° 000125-2021-MIGRACIONES, de fecha 28MAY2021, se designa a partir del 01 de junio de 2021, al Jefe Zonal de Lima. Posterior a ello, al encontrarse vacante el cargo de confianza de Jefe Zonal I de la Jefatura Zonal de Lima, se procede a resolver mediante Resolución de Superintendencia N° 000083-2023-MIGRACIONES, de fecha 28FEB2023, designar al Jefe Zonal de Lima I

Las Jefaturas Zonales, son órganos desconcentrados de MIGRACIONES, que dependen jerárquicamente de la Dirección de Operaciones y tienen entre sus funciones las de tramitar los procedimientos sancionadores, disponiendo su inicio y emisión de resolución que se pronuncie sobre el fondo del asunto, coordinando con las autoridades competentes la ejecución de la misma; este mismo documento de gestión, señala que son funciones de la Dirección de Registro y Control Migratorio, entre otras normar las actividades en materia de sanciones;

Asimismo, en el literal d) del artículo 80° del referido ROF, se establece entre una de las funciones de las Jefaturas Zonales, tramitar los procedimientos sancionadores, disponiendo su inicio y emisión de resolución que se pronuncie sobre el fondo del asunto, coordinando con las autoridades competentes la ejecución de la misma;

II. Fundamentos de hecho

Resolución de Gerencia N° 00049-2023-GG-MIGRACIONES

"SE RESUELVE:

Artículo 1.- Modificar el artículo 1 de la Resolución de Gerencia N° 000122- 2021-GG/MIGRACIONES, en lo correspondiente a la coordinación de la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria de la Jefatura Zonal Lima, de acuerdo al siguiente detalle:

(....)".



Firmado digitalmente por LEVANO
SANTILLANA Ana Lia FAU
20551239692 soft
Motivo: Doy Vº Bº
Fecha: 07.03.2024 14:35:30 -05:00

Respecto al caso en concreto, del informe indicado en el antecedente, así como las diligencias efectuadas por la citada Subgerencia, ha sido posible la verificación de la identidad, edad y nacionalidad de la persona de nacionalidad china **XIA ZHANG**, identificada con **Pasaporte N° PE2161320**, quien habría aportado Contrato de trabajo con datos falsos en el Expediente Administrativo N° LM170395030 (aprobado) y aporte de Contrato de trabajo y boletas de pago con datos falsos en el Expediente Administrativo N° LM190105448 (Desistido); por lo cual, establecieron que dicho comportamiento implicaría presuntamente la comisión de infracción migratoria establecida en el **literal a), inciso 58.1 del artículo 58⁹⁶** del Decreto Legislativo N° 1350;

En atención a lo expuesto, se advirtió que la persona de nacionalidad china **XIA ZHANG**, habría infringido la normativa migratoria al realizar trámites migratorios y haber proporcionado información falsa, situación que dio mérito a que la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria de la Jefatura Zonal de Huancayo, instaurara procedimiento administrativo sancionador, mediante la Carta N° 00820-2021-UFM-JZ9HYO/MIGRACIONES-LIM de fecha 27 de enero de 2021, la cual fue debidamente notificada en primera visita el día 17 de marzo de 2021, en el domicilio "Av. Mariscal La Mar N° 638 Miraflores - Lima", el mismo que fue declarado por la mencionada persona extranjera ante Migraciones, conforme al cargo de notificación que obra en el expediente implementado de la materia;

En ese sentido, el artículo 21° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General dispone lo siguiente:

"Artículo 21.- Régimen de notificación personal

21.1 La notificación personal se hará en el domicilio que conste en el expediente, o en el último domicilio que la persona a quien deba notificar haya señalado ante el órgano administrativo (...).

21.5 En el caso de no encontrar al administrado u otra persona en el domicilio señalado en el procedimiento, el notificador deberá dejar constancia de ello en el acta y colocar un aviso en dicho domicilio indicando la nueva fecha en que se hará efectiva la siguiente notificación. Si tampoco pudiera entregar directamente la notificación en la nueva fecha, se dejará debajo de la puerta un acta conjuntamente con la notificación, copia de los cuales serán incorporados en el expediente. (Negrita y Subrayado nuestro).

De lo señalado, la citada persona de nacionalidad china **XIA ZHANG**, en uso del derecho que le asiste conforme lo dispuesto en el artículo 209° numeral 209.1 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350 y numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, cumplió con presentar sus descargos, manifestando lo siguiente:

a) Cuestión Previa, solicita nulidad de la notificación de la carta que inicia el procedimiento administrativo sancionador, debido a que se Migraciones excedió el plazo para notificar la Carta de acuerdo a lo establecido en el artículo 24 de la LPAG, por tanto, corresponde que la referida entidad emita un nuevo acto administrativo que disponga el inicio del PAS.
b) La conducta imputada por Migraciones no ha sido previamente tipificada como infracción administrativa, sino que únicamente se ha establecido como obligación, cuyo



Firmado digitalmente por LEVANO SANTILLANA Ana Lia FAU 20551239692 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 07.03.2024 14:35:30 -05:00

Decreto Legislativo N° 1350
Artículo 58°.- Expulsión

58.1. Serán expulsados los extranjeros que estén incurso en los siguientes supuestos:

a. Realizar trámites migratorios mediante la presentación de documentación falsa o haber proporcionado datos o información falsa.

incumplimiento se conecta a una sanción. En tal sentido, dicha conducta no se puede imputar a título de "cargo" en perjuicio de la administrada en la medida que ello vulnera el Principio Constitucional de Legalidad en materia punitiva y el Principio de Tipicidad reconocido en la LPAG.

c) El Contrato de Trabajo no es un documento falso, en tanto ha sido suscrito por las personas que figura como tales en el documento, por su lado la señorita María de los Ángeles Castillo Luna, quien suscribió el Contrato en representación de China GEZHOUBA GROUP COMPANY LIMITED SUCURSAL DEL PERU, se encontraba expresamente facultada para ello, tal y como consta en el apartado (V) del numeral 9 del Testimonio de Escritura Pública inserto en la Partida Registral N° 13922926 de la Oficina Registral de Lima (Anexo 1-C).

- En adición, el Contrato de Trabajo fue validado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo al aprobar el referido Contrato mediante Registro N° 7098-17 de fecha 13OCT2017 (Anexo 1-B).

- Las disposiciones internas de MIGRACIONES en ningún extremo exigen que el Contrato de Trabajo se encuentre en ejecución ni, mucho menos, que el extranjero contratado éste registrado en planillas. Al respecto el artículo 1 del Reglamento del D.L. de Trabajadores Extranjeros señala expresamente en su párrafo cuarto lo siguiente: "(...) El personal extranjero sólo podrá iniciar la prestación de servicios luego de la presentación de su contrato ante la Autoridad Administrativa de Trabajo y obtenida la calidad migratoria habilitante."

- Mediante Carta N° 000824-2017-SM-VF-MIGRACIONES (Anexo 1-D) MIGRACIONES solicitó a la empresa China GEZHOUBA GROUP COMPANY LIMITED SUCURSAL DEL PERU información que les permita verificar la veracidad del Contrato de Trabajo. Dentro del plazo Concedido, la referida empresa y su representante legal cumplieron con el requerimiento de la cita entidad logrando acreditar la autenticidad del contrato y la veracidad de la información proporcionada. Prueba de ello es que, luego de absolver todas las preguntas formuladas y proporcionar la información requerida, MIGRACIONES resolvió aprobar el cambio de calidad migratoria de turista a trabajador.

- La autenticidad del Contrato de Trabajo no ha sido negada por la Administrada ni por la empresa China GEZHOUBA GROUP COMPANY LIMITED SUCURSAL DEL PERU.

d) No es posible pronunciarse ni ejercer derecho de defensa respecto de las 3 boletas, en la medida que no hemos logrado visualizarlas hasta la fecha de presentación del presente escrito. No obstante, aquellas no fueron proporcionadas por la Administrada a MIGRACIONES sino por un tercero, en el marco de un contrato de servicios.

El señor Gianfranco Ramírez Mendoza fue encargado de realizar los tramite en representación de la administrada, en virtud de un Contrato de Servicios suscrito entre la empresa NATRICH S.A.C. y la empresa China GEZHOUBA GROUP COMPANY LIMITED SUCURSAL DEL PERU, así como de una Carta Poder otorgada a su favor por la administrada, lo cierto es que ni el Contrato ni la Carta Poder, en ningún extremo, indicaron que debía remitirse documentación que no le fuera proporcionada por nuestra representada, menos aún que se modifique o altere información.



Firmado digitalmente por LEVANO
SANTILLANA Ana Lia FAU
20551239692 soft
Motivo: Doy Vº Bº
Fecha: 07.03.2024 14:35:30 -05:00

e) *La empresa que representa la Administrada ejecuta contratos de obra a favor del estado peruano desde el año 2018.*

Respecto a ello, MIGRACIONES es la autoridad competente respecto del procedimiento administrativo sancionador por presunta infracción en materia migratoria, el cual se encuentra regulado en el subcapítulo II del Capítulo III del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350, el mismo que cuenta con dos fases, *“La Instructiva y la Sancionadora”*; sobre ello, la Fase instructiva comprende las acciones conducentes a la determinación de la responsabilidad administrativa, *“esta se inicia con la notificación de la imputación de cargos a nivel de presunción al presunto infracción*, otorgándole un plazo de cinco (05) días para que presente sus descargos, *vencido dicho plazo, se haya o no presentado el descargo*, el órgano instructor llevará a cabo el análisis, indagaciones y actuaciones probatorias necesarias para determinar la existencia de la responsabilidad imputada al presunto infractor; terminando dicha fase, con la emisión del informe que se pronuncia sobre la existencia o no de la falta imputada.

Es importante señalar que, después del vencimiento del plazo mencionado en los párrafos precedentes, la autoridad instructora no emitió el informe de instrucción correspondiente; en síntesis, el presente procedimiento se encuentra en Fase Instructiva;

Principio Del Debido Proceso

De acuerdo a lo establecido por el **numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG**, *“- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; (...); a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo”*;

Aunado a ello, Juan Carlos Morón Urbina señala que el principio del debido procedimiento *“(...) tiene tres niveles concurrentes de aplicación: a) Como derecho al procedimiento administrativo.- (...) la Administración tiene el deber de producir sus decisiones mediante el cumplimiento de las reglas que conforman el procedimiento (...) b) Como derecho a la no desviación de los fines del procedimiento administrativo.- (...) implica afirmar que los administrados tienen el derecho a la no desviación del procedimiento administrativo. Aquí no solo se trata del derecho a que la Administración procedimentalice sus decisiones, si no que cuando aplique un procedimiento administrativo, lo haga con el objetivo de producir los resultados esperados y no otros. (...)”*;

Es por ello, mediante el Informe N° 004974-2023-JZ16LIM-UFFM-MIGRACIONES de fecha 01 de agosto de 2023, esta Unidad Funcional informó sobre la existencia de expedientes administrativos sancionadores que devienen de actuaciones preliminares efectuadas por la Policía Nacional del Perú, diligencias de fiscalización posterior realizadas por parte de la Ex Subgerencia de Fiscalización y Verificación Migratoria, y la Subdirección de Fiscalización Migratoria, que se encuentran bajo la figura de Caducidad y/o Prescripción, siendo uno de ellos el presente caso, en el cual se excedió el plazo razonable para que esta Superintendencia Nacional de Migraciones como autoridad administrativa emita un pronunciamiento;

Respecto del cómputo de plazo para resolver el Procedimiento Administrativo Sancionador

De acuerdo a lo señalado en los los numerales 1 y 2 del artículo 259° del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo Sancionador- Ley N° 27444, el plazo para la resolución de los procedimientos sancionadores instaurados es de nueve (9) meses⁷ desde la notificación de imputación de cargos, pudiendo ser ampliado hasta por tres (3) meses mediante una resolución sustentada previo al vencimiento del plazo estandarizado. Por ello, en vista de la necesidad de encauzar los procedimientos sancionadores dentro de un plazo razonable⁸, resulta necesario realizar el control de los plazos en el presente procedimiento administrativo sancionador.

Es por ello que, se puede inferir que el derecho a un plazo razonable⁹, resulta parte indispensable del debido procedimiento¹⁰, garantía constitucional que se aplica de manera transversal a cada ámbito del ordenamiento jurídico, y como no puede ser de otra forma, al procedimiento administrativo sancionador, debiendo respetar el plazo del tiempo que el legislador ha otorgado, a fin de que se realicen las actuaciones procedimentales pertinentes tendientes a la determinación de responsabilidad administrativa, deben transcurrir conforme al lapso de tiempo previsto en la ley, proyectando la invalidez de indebidas dilaciones que conducirían a un estado de vulneración de las garantías mínimas, las cuales deben ser fortalecidas por el Estado y la Administración Pública;

En ese sentido, una vez transcurrido el plazo establecido para la resolución de un procedimiento administrativo sancionador, y al no haber existido una actuación orientada al adicionamiento de un plazo extra, sea por complejidad del caso o situación debidamente sustentada, la caducidad opera de pleno derecho, debido a la inactividad prolongada de la administración pública;

Respecto a la Caducidad

Sobre el particular, para Juan Carlos Morón Urbina en la “Ley del Procedimiento Administrativo”, define la caducidad como *“aquella figura que origina la anormal y anticipada terminación de un procedimiento, debido a la inactividad de la autoridad competente, prolongada en su trámite, la cual ocasiona que el plazo establecido para su culminación se venza, adelantando el término del procedimiento por mandato de la ley”*¹¹.

Asimismo, el inciso 3 del artículo 259° del TUO de la Ley N° 27444, establece que *“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.”* siendo que, en el presente caso, la consideración de analizar el plazo del inicio del procedimiento sancionador demuestra que se ha excedido el plazo legal para su resolución; Siendo preciso indicar que, la caducidad es una figura que está asociada a la inactividad de la Administración Pública; no obstante, el mismo cuerpo de leyes citado precisa que “el procedimiento caducado administrativamente no interrumpe la prescripción”, por lo que si bien es cierto, el procedimiento administrativo iniciado, puede recaer bajo la figura de la caducidad, la prerrogativa de la administración pública queda expedita para el inicio de un nuevo procedimiento administrativo sancionador siempre que la infracción, por su naturaleza, no haya

⁷ TUO Ley de procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444

Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. (...)

⁸ Juan Carlos Morón, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo II, 12da edición (Lima: Gaceta Jurídica, 2017), 523-525.

⁹ Expediente N° 1006-2016-PHC/TC - AMAZONAS JORGE WASHINGTON VASQUEZ PEREZ Y OTROS.

¹⁰ El Tribunal Constitucional ha precisado que sólo se puede determinar la violación del contenido constitucionalmente protegido del mencionado derecho a partir del análisis de los siguientes criterios: a) la actividad procesal del interesado; b) la conducta de las autoridades judiciales, y c) la complejidad del asunto. Estos elementos permitirán apreciar si el retraso o dilación es indebido, lo cual, como ya lo ha indicado el Tribunal Constitucional, es la segunda condición para que opere este derecho

¹¹ Juan Carlos Morón, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo II, 12da edición (Lima: Gaceta Jurídica, 2017)

prescrito conforme a la ley de la materia y a lo establecido en el TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo Sancionador - Ley N° 27444;

La inactividad y el transcurso del plazo, se tiene en cuenta como fundamentos, la seguridad jurídica y el derecho al plazo razonable, en tal sentido, involucra la aplicación de un límite temporal al plazo otorgado para la tramitación del procedimiento sancionador, la emisión de la resolución y su respectiva notificación. De esta forma una vez transcurridos los nueve meses los cuales se cuentan desde la fecha de notificación de imputación de cargos, sin que se haya notificado la resolución, se entiende que el procedimiento ha caducado y como consecuencia de ello debe ser archivado, por lo que, de acuerdo a lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del artículo 259° del TUO de la Ley N° 27444, y dado que se notificó la Carta N° 00820-2021-UFM-JZ9HYO/MIGRACIONES-LIM, en primera visita el día 17 de marzo de 2021, en el presente, se determina que el presente procedimiento se encuentra caduco, al haberse sobrepasado los nueve (9) meses del plazo máximo establecido por la norma, debido que, se tiene por bien notificado al administrado de la imputación de cargos a partir del **17 de marzo de 2021**; y, en tal sentido, el plazo para concluir el presente proceso vencía el **15 de diciembre de 2021**, fecha máxima en la cual se tenía que notificar la decisión tomada por la administración. Por lo tanto, al haberse cumplido los nueve (9) meses conforme a lo establecido por la norma, y no se ha solicitado su ampliación, se ha excedido el plazo legal para ejercer la potestad sancionadora conforme a lo dispuesto en el artículo 259° del TUO de la Ley N° 27444;

En ese orden de ideas, es necesario precisar que la norma señala de manera expresa en el inciso 5 del artículo 259° del TUO de la Ley N° 27444 respecto a los medios probatorios que deberán subsistir para el inicio de un nuevo procedimiento administrativo sancionador, lo siguiente: *"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 3 meses adicionales en tanto se disponga el inicio del nuevo procedimiento sancionador, luego de la cual caducan, pudiéndose disponer nuevas medidas de la misma naturaleza en caso se inicie el procedimiento sancionador"*, es decir, la misma norma indica que la caducidad no deja sin efectos las actuaciones de preliminares realizadas con anterioridad o medios probatorios que permitan corroborar o desvirtuar los hechos que motivaron el inicio del procedimiento sancionador;

La caducidad es una figura que está asociada a la inactividad de la Administración Pública; no obstante, *"el procedimiento caducado administrativamente no interrumpe la prescripción"*, por lo que si bien es cierto, el procedimiento administrativo iniciado, puede recaer bajo la figura de la caducidad, la prerrogativa de la administración pública queda expedita para el inicio de un nuevo procedimiento administrativo sancionador siempre que la infracción, por su naturaleza, no haya prescrito conforme a la ley de la materia y a lo establecido en el TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo Sancionador - Ley N° 27444;

Con respecto a la Clasificación de Infracciones

Tocante a ello, el derecho administrativo sancionador es una expresión del "ius puniendi" único del Estado, por lo que es posible acudir a otras ramas donde aquel se muestra para complementar las normas administrativas. (...) el derecho administrativo positivo no ha contemplado la distinción de las distintas clases de infracciones, es preciso distinguirlas, pues esta clasificación se derivan importantes consecuencias jurídicas, especialmente de cara al inicio del cómputo de la prescripción, pero también para determinar la normativa aplicable al caso en concreto;

En ese orden de ideas, la doctrina administrativa, tomando como punto de partida el Derecho Penal, distingue las siguientes clases de infracción, *"Infracciones*

Instantáneas, Infracciones Instantáneas con Efecto Permanente, Infracciones Permanente, Infracciones Continuas, Infracciones Complejas e Infracciones de Hábito; Por lo que, respecto la conducta infractora imputada inicialmente el administrado, la misma que, de acuerdo a lo señalado en los párrafos precedentes mediante el Decreto Legislativo N° 1582, se recoge en el literal a. del numeral 58.1¹² del artículo 58° del Decreto Legislativo N° 1350, por lo que, de acuerdo a su naturaleza, dicha conducta sería una “Infracción Instantánea”, ya que “Son aquellas infracciones en donde la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce en un momento determinado, en el que la infracción se consuma, sin producir una situación antijurídica duradera, (...) el plazo prescriptorio se empieza a contar desde el momento en que se consuma la infracción, que es el mismo en que se realiza el (único) acto infractor”;

Respecto a la Prescripción

Sobre el particular, el inciso 252.1 del artículo 252° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, establece respecto a la prescripción que: *“es la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, en caso no hubiera sido determinado dicha facultad, prescribirá a los cuatro (4) años”;*

Asimismo, sobre un concepto específico, se puede señalar que la prescripción, es la institución jurídica que extingue la responsabilidad administrativa de un ciudadano, a propósito de la comisión de una conducta infractora¹³; es decir, resulta una garantía la conducta infractora deja de ser perseguible por parte del Estado, por el transcurso del tiempo;

Por consiguiente, según lo señalado por Juan Carlos Morón Urbina, la prescripción: *“es una limitación al ejercicio tardío del derecho en beneficio de la seguridad. Por ello, se acoge en aquellos supuestos en los que la Administración, por inactividad deja transcurrir el plazo máximo legal para ejercitar su derecho a exigir o corregir las conductas ilícitas administrativas o interrumpe el procedimiento de persecución de la falta durante un lapso de tiempo (...)”*¹⁴. Debiendo entenderse que, por el transcurso del tiempo, el administrado adquiere derechos o se libera de obligaciones;

Ahora bien, con relación al cómputo del plazo de prescripción, se tiene que, se lleva a cabo independientemente respecto de la gravedad de la infracción que se habría cometido, y según el tipo de infracción administrativa al que se refiere, como son las infracciones instantáneas, infracciones instantáneas con efectos permanentes, infracciones continuadas e infracciones permanentes¹⁵. Así, el momento de la comisión o consumación de la conducta infractora y la voluntad del infractor, entendida como la voluntad de incurrir en el ilícito, es lo que determina la calificación de la infracción y, de esta manera, el inicio del cómputo del plazo de prescripción de la potestad de la Administración Pública para perseguir y sancionar la infracción¹⁶;

¹² **Decreto Legislativo N° 1582 - Modifica el Decreto Legislativo N° 1350**

“Artículo 58.- Expulsión

58.1. Serán expulsados los extranjeros que estén incurso en los siguientes supuestos:

a. Realizar trámites migratorios mediante la presentación de documentación falsa o haber proporcionado datos o información falsa (...)”

¹³ SALDAÑA ROALCABA, J.F. (2021), “ El cómputo del plazo de la prescripción administrativa sancionadora en derecho peruano a la luz de las normas emitidas durante la pandemia de la COVID-19: análisis de la resolución de sala plena No. 001-2020-SERVIR/TSC”.

¹⁴ Juan Carlos Morón, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo II, 12da edición (Lima: Gaceta Jurídica, 2017)

¹⁵ Ibidem. Véase también, DE PALMA DEL TESO, A. (2001), Las infracciones administrativas continuadas, las INFRACCIONES permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción, en REDA 112.

¹⁶ Juan Carlos Morón, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo II, 12da edición (Lima: Gaceta Jurídica, 2017).

Desde ese punto de vista, el inciso 252.3 del artículo 252 del TUO de la Ley N° 27444 establece que “La autoridad declara de oficio la prescripción y da por concluido el procedimiento cuando advierta que se ha cumplido el plazo para determinar la existencia de infracciones.”, todo ello gracias a la reforma del Decreto Legislativo N° 1272, donde se ha considerado que la prescripción pueda plantearla el administrado beneficiado por vía de defensa cuando la autoridad pretendiera la imposición de una sanción, pero también que la autoridad lo puede declarar de oficio;

Referente a ello, dado que se han vencido los plazos previstos desde la fecha de los hechos en que se configuró la infracción a la normativa migratoria, esto es los días 17 de octubre de 2017 y 26 de marzo de 2019; concordante con la fecha de inicio que la persona de nacionalidad china **XIA ZHANG**, solicitó los trámites de Cambio de Calidad Migratoria de Turista a Trabajador y Prórroga de Residencia, signados con los Expedientes Administrativos Nros LM170395030 y LM190105448 (Desistido), respectivamente, del Módulo de Inmigración del Sistema Integrado de Migraciones (en adelante SIM-INM), vendría hacer el tipo de infracción instantánea, debido a que la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce en un momento determinado en el que la infracción se consuma, sin producir una situación antijurídica duradera, esto es, se consume en un solo acto, cuando se comete la conducta infractora¹⁷; por lo tanto, el plazo de prescripción para las infracciones instantáneas se computa desde el momento en que se consuma la misma, que es el mismo en que se realiza el (único) acto infractor¹⁸. Por lo tanto, al haberse cumplido los cuatro (4) años conforme a lo establecido por la norma, se entiende que el procedimiento ha prescrito y como consecuencia de ello debe ser archivado;

Cabe señalar que, de la consulta efectuada en el SIM-INM; se advierte que, la persona de nacionalidad china **XIA ZHANG**, luego de su aprobación de los trámites de Cambio de Calidad Migratoria de Turista a Trabajador y Prórroga de Residencia, signado con los Expedientes Administrativos Nros LM170395030 y LM190105448 (Desistido), respectivamente, a través de la Resolución de Gerencia N° 5257-2018-MIGRACIONES-SM-COORD-IN-PTP-3 de fecha 13 de marzo de 2018, emitida por la otrora Gerencia de Servicios Migratorios; solicitó un trámite de Cambio de Calidad Migratoria de Turista a Trabajador, signado con el Expediente Administrativo N° MR190155572, en estado aprobado, con fecha de vencimiento el 04 de febrero de 2021; un trámite de Prórroga de Residencia, signado con el Expediente Administrativo N° LM200262161, en estado aprobado, con fecha de vencimiento el 04 de febrero de 2022; un trámite de Prórroga de Residencia, signado con el Expediente Administrativo N° LM220052750, en estado aprobado, con fecha de vencimiento el 04 de febrero de 2023; y, por último, un trámite de Prórroga de Residencia, signado con el Expediente Administrativo N° LM230063373, en estado aprobado, vigente hasta el 04 de febrero de 2024; por lo que se encuentra en una situación migratoria irregular. sin embargo, de la consulta realizada al SIM-RCM, se observa que la referida persona china tiene un registro de salida de fecha 15 de agosto de 2023, pero posterior a esa fecha no tiene movimiento de ingreso al territorio nacional.;

En ese orden de ideas, mediante el documento de vistos, la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria, recomienda a esta Jefatura Zonal de Lima, la conclusión del procedimiento administrativo sancionador instaurado a la persona de nacionalidad china **XIA ZHANG**, al haberse advertido su prescripción.

De conformidad a lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley N°27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N°004-2019-JUS, el Decreto Legislativo N° 1350; su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N°007-2017-IN; la Resolución de Superintendencia N° 000027-



¹⁷ BACA ONETO, V.S. (2011), La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (En Especial, Análisis de los Supuestos de Infracciones Permanentes y Continuas), en Revista Derecho & Sociedad 37, Lima, pp. 263-274.
¹⁸ BACA ONETO, V.S. (2011)

2021-Migraciones, la Resolución de Superintendencia N° 000083-2023-MIGRACIONES, y el Decreto Legislativo N° 1130 que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR LA PRESCRIPCIÓN del procedimiento administrativo sancionador correspondiente a la persona de nacionalidad china **XIA ZHANG**, conforme a los fundamentos expuesto en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- DISPONER que la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria de esta Jefatura Zonal, realice la notificación de la presente resolución, a la persona de nacionalidad china **XIA ZHANG**.

Regístrese, comuníquese y cúmplase.

ROLLY ARTURO PRADA JURADO
JEFE ZONAL DE LIMA
DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE



Firmado digitalmente por LEVANO
SANTILLANA Ana Lia FAU
20551239692 soft
Motivo: Doy V. B.
Fecha: 07.03.2024 14:35:30 -05:00