Firmado digitalmente por SERNAQUE IPANAQUE Carlos Alberto FAU 20551239692 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03.05.2024 09:10:49 -05:00

Resolución Jefatural

Breña, 03 de Mayo del 2024

RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 001764-2024-JZ16LIM-MIGRACIONES

VISTOS, el **Informe N°** 001156-2019-SM-VF/MIGRACIONES**,** de fecha 19 de diciembre de 2019, emitido por la **Ex Subgerencia de Verificación y Fiscalización;** y el Informe N° 006247-2023-JZ16LIM-UFFM-MIGRACIONES de fecha 15 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 artículo 1°, La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado"; el artículo 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 Nº 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 Técnico Especializado adscrito al Ministerio del Interior[1], 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, publicado el 07 de enero de 2017, se aprobó el nuevo marco normativo en materia migratoria, quedando derogada la anterior Ley de Extranjería, la misma que ha sido modificado mediante Decreto Legislativo N° 1582, publicada en el Diario Oficial el Peruano con fecha 14 de noviembre de 2023, en la cual se dispone que MIGRACIONES, es el titular de la potestad sancionadora y la ejerce de conformidad con las disposiciones establecidas en el presente Decreto Legislativo y su reglamento, dentro del cual resultan pasibles de sanción, las personas nacionales o extranjeras, y las personas naturales con negocio y las personas jurídicas, de transporte, operadoras o concesionarias o de servicios de hospedajes, domiciliadas o no domiciliadas en el país[2];

Asimismo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 53° del Decreto Legislativo N° 1350, la Superintendencia Nacional de Migraciones (en adelante, Migraciones) ostenta potestad sancionadora respecto de las personas mayores de edad nacionales o extranjeras, las personas naturales con negocio y las personas jurídicas, de transporte, operadoras o concesionarias o concesionarias o de servicios de hospedaje, que infrinjan las obligaciones previstas en dicho cuerpo legal y su Reglamento;

Respecto de las sanciones a aplicar, el artículo 54° del citado Decreto Legislativo N° 1350, establece que las sanciones susceptibles de ser impuestas por MIGRACIONES lo constituyen, la multa, la salida obligatoria y la expulsión; según se determine la comisión de las infracciones previstas en los artículos 56° al 58° de la citada norma;

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

---

[1] **Decreto Legislativo Nº 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] Artículo 53° de la Ley de Migraciones, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1350 y modificado por Decreto Legislativo N° 1582.

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 Pública[4];

El Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350 aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2017-IN establece en el artículo 207° que el procedimiento 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 de fecha 17 de junio de 2020 y de la Resolución de Superintendencia N° 000148-2020-MIGRACIONES de fecha 10 de agosto de 2020, 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 de fecha 10 de agosto de 2020;

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° 000112-2023-GG-MIGRACIONES de fecha 21 de Agosto de 2023, se resuelve modificar, a partir del 20 de agosto de 2023, el artículo 1° de la Resolución de Gerencia N° 000112-2023-GG-MIGRACIONES[5] de fecha 21 de agosto de 2023, 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 01 de febrero de 2021, 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 28 de mayo de 2021, 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

---

[3] 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.

[5] **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:
(….)".

Lima, se procede a resolver mediante Resolución de Superintendencia N° 000091-2023-MIGRACIONES, de fecha 12 de abril de 2024, 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

Respecto al caso en concreto, del informe elaborado por la Subgerencia de Verificación y Fiscalización de la Gerencia de Servicio Migratorio señalado en vistos, así como de las acciones de oficio efectuadas la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria de esta Jefatura Zonal, ha sido posible la verificación de la identidad, edad y nacionalidad de la persona rusa **DMITRII BOLSHAKOV**, identificado con **PASAPORTE N° 726473142**, quien habría aportado Contrato de Trabajo y Boletas de pago con datos falsos en el Expediente Administrativo N° LM180487081, trámite con el cual solicito la nacionalidad peruana por naturalización; por lo que, la Subgerencia de Verificación y Fiscalización concluye que se encontraría incurso en la infracción migratoria establecida en el **literal a) del numeral 58.1° del artículo 58° del Decreto Legislativo N° 1350[6];**

En atención a lo expuesto, se advirtió que la persona de nacionalidad rusa **DMITRII BOLSHAKOV**, habría infringido la normativa migratoria vigente *al realizar trámites migratorios y haber proporcionado información falsa*, situación que dio mérito a que la Ex Subgerencia de Movimiento Migratoria instaurar procedimiento administrativo sancionador mediante la Resolución Subgerencia N° 4799-2020-MIGRACIONES-SM de fecha 17 de junio de 2020, la cual fue debidamente notificada en segunda visita el **22 de marzo de 2021**, a través de la Carta N° 000775-2020-SM-MM/MIGRACIONES de fecha 13 de julio de 2020, en el domicilio ubicado en la *"Av. José Leguía y Meléndez N° 1837 Dpto. 502, Pueblo Libre, Lima – Lima"*, el mismo que fue declarado por la mencionada persona extranjera ante MIGRACIONES, conforme al cargo de notificación que obra en el expediente implementado sobre 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*

---

6 **Decreto Legislativo N° 1350**
Artículo 58.- Expulsión
58.1. Son expulsados los extranjeros que estén incursos en los siguientes supuestos:
a. Realizar trámites migratorios mediante la presentación de documentación falsa o haber proporcionado datos o información falsa.
** artículo modifico mediante el Decreto Legislativo N° 1582.*

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 rusa **DMITRII BOLSHAKOV**, 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 el 23 de diciembre de 2021, manifestando lo siguiente:

> *"Cabe resaltar que, desde la imputación de cargos (es decir desde la notificación de la Carta N° 000775-2020-SM-MMMIGRACIONES) hasta la fecha han transcurrido más de nueve (9) meses, situación de hecho que nos faculta a solicitar la caducidad del procedimiento administrativo sancionador en caso de que el órgano administrativo no lo haya hecho de oficio. (…)" [Sic]*

Ahora bien, MIGRACIONES es la autoridad competente respecto del procedimiento administrativo sancionador por presunta infracción en materia migratoria, el cual se encuentra regulado en el subcapitulo II del Capitulo 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*, otorgandole un plazo de cinco (05) dias para que presente sus descargos, *vencido dicho plazo, se haya o no presentado el descargo*, el organo instructor llevará a acabo 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;

En atención a lo antes indicado, es importante precisar que, la Oficina de Asesoría Jurídica – OAJ, mediante Informe N° 000032-2024-OAJ-MIGRACIONES de fecha 19 de enero de 2024, respecto del pedido de opinión legal sobre solicitudes de levantamiento de alerta de impedimento de ingresos recaídas en procedimientos administrativos sancionadores, cuyas Resoluciones Jefaturales no han sido notificadas, concluye entre otros, lo siguiente**:**

> *"(…)*
> *3.2. Considerando lo señalado en la parte analítica de este documento, esta Oficina de Asesoría Jurídica opina que resultaría viable aplicar el numeral 2 del artículo 259° del TUO de la LPAG a los expedientes administrativos sancionadores respecto de los cuales hayan trascurrido 09 meses y no se haya notificado la resolución jefatural respectiva, con relación a los expedientes aludidos en el Memorando Múltiple Nº 0049-2024-DIROP-MIGRACIONES de fecha 18 de enero de 2024.*
> *3.3. La caducidad opera para el procedimiento sancionador que ha excedido el plazo de 9 meses sin conclusión, más no afecta la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, considerando que la prescripción para estos casos opera a los cuatro (4) años según lo señalado en el numeral 252.1 del artículo 252° del TUO de la LPAG." [SIC]*

Es en mérito de ello, que la Subdirección de Control Migratorio de la Dirección de Registro y Control Migratorio – DRCM, a través del Informe N° 000035-2024-SCM-MIGRACIONES de fecha 29 de enero de 2024, concluyó que: "*(…) encuentra conformidad al análisis realizado por la Oficina de Asesoría Jurídica respecto del numeral 2 del artículo 259° del TUO de la LPAG*";

En atención a ello, en el presente caso el procedimiento administrativo sancionador se inicio el **22 de marzo de 2021**, esto es con la notificación de la

Resolución Subgerencia N° 4799-2020-MIGRACIONES-SM de fecha 17 de junio de 2020, a través de la Carta N° 000775-2020-SM-MM/MIGRACIONES de fecha 13 de julio de 2020, y teniendo que el administrado ejercio su derecho a la defensa conforme a lo dispuesto en el numeral 209.1 del artículo 209° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350, sumado a ello, despues de la presentación y vencimiento del plazo de presentación de descargos, la autoridad instructora no emitio el informe de instrucción correspondiente; en sintesis, el presente procedimiento **se encuentra en Fase Instructiva;**

Respecto a la infracción al Decreto Legislativo N° 1350

Al respecto, de la revisión del marco legal aplicable, tenemos que el **literal a) del numeral 58.1 del artículo 58° del Decreto Legislativo N° 1350** dispone lo siguiente:

> *"Artículo 58.- Expulsión*
> *58.1. Serán expulsados los extranjeros que estén incursos en los siguientes supuestos:*
> *a. Realizar trámites migratorios mediante la presentación de documentación falsa o haber proporcionado datos o información falsa.*
> *(…)"*

Asimismo, correspondería aplicar la sanción señalada en el literal c) del artículo 54° del Decreto Legislativo N° 1350,

> *"Las sanciones administrativas que puede imponer MIGRACIONES son:*
> *(…)*
> *c. Expulsión: Determina que el extranjero abandone el territorio nacional, y conlleva el impedimento de reingreso al Perú hasta por el plazo de quince (15) años, contados desde el día que efectúe su control migratorio de salida del país."*

En esa línea, el **artículo 197° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350**, establece lo siguiente:

> *197.- De la Sanción de Expulsión*
> *197.1.- Es la sanción aplicable a la comisión de infracciones muy graves, que determinan la expulsión del país de la persona infractora. Puede conllevar el impedimento de ingreso por un plazo de hasta quince (15) años.*
> *197.2.- La aplicación del impedimento de reingreso al país y el plazo del mismo, se determina teniendo en cuenta el arraigo familiar y las circunstancias que motivaron la expulsión.*
> *(…)".*

Concerniente al 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 informo 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 excedido el plazo razonable para que esta Superintendencia Nacional de Migraciones como autoridad administrativa emita un pronunciamiento;

Sobre 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) meses[7] 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 razonable[8], 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 razonable[9], resulta parte indispensable del debido procedimiento[10], 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 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;

En torno a la Caducidad

---

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 contados 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.

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].

En esa misma línea, 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;

Por consiguiente, es 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 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;

De lo señalado, está 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;

Estando a lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del artículo 259° del TUO de la Ley N° 27444, y dado que se han vencido los plazos previstos desde la fecha en que se notificó la Resolución Subgerencial N° 4799-2020-MIGRACIONES-SM, el día 22 de Marzo de 2021, hasta la fecha, 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, la notificación de la imputación de cargos a la persona extranjera fue realizada el **22 de Marzo de 2021**; y, en tal sentido, el plazo para concluir el presente proceso vencía el **22 de Diciembre de 2021**, fecha máxima en la cual se tenía que notificar la decisión tomada por la administración. En ese sentido, al haberse cumplido los nueve (9) meses conforme a lo establecido por la norma, y no se ha solicitado su ampliación, por lo que, 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;

Asimismo, 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*

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

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.

Por consiguiente, 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 infracciones[12];

"(….)

- **Infracción Instantánea**. - *En estos casos, 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 antijuridica 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.*

(…)"

Referente a la Prescripción para determinar la existencia de infracciones administrativas

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 infractora[13]; es decir, resulta una garantía la conducta infractora deja de ser perseguible por parte del Estado, por el transcurso del tiempo;

---

12 Tomamos como punto de partida de esta calificación el trabajo de DE PALMA DEL TESO, A., "Las infracciones continuadas…", cit., *passim*. Si bien, como veremos más adelante, existen otras propuestas de calificación, ésta es la que generalmente acepta la doctrina y la jurisprudencia española, basándose en el Derecho Penal.

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".

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 permanentes**[15]**. 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 infracción**[16]**;

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 el día **12 de octubre de 2018**; concordante con la fecha que la persona de nacionalidad rusa **DMITRII BOLSHAKOV**, solicita el trámite de obtención de la nacionalidad peruana por naturalización, signado con el Expediente Administrativo N° LM180487081, conforma a la consulta efectuada al 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 antijuridica duradera, esto es, se consume en un solo acto, cuando se comete la conducta infractora,**[17]**; 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 infractor**[18]**. 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;

En ese orden de ideas, mediante el documento de vistos, la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria, recomienda a la Jefatura Zonal de Lima la conclusión del procedimiento administrativo sancionador instaurado a la persona de nacionalidad rusa **DMITRII BOLSHAKOV**, al haberse advertido su caducidad y la prescripción de la potestad sancionadora por parte de MIGRACIONES;

---

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

15 Ibídem. 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).

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 Continuadas), en Revista Derecho & Sociedad 37, Lima, pp. 263-274".

18 BACA ONETO, V.S. (2011)

Ahora bien, cabe señalar que, de la consulta efectuada en el SIM-INM; se advierte que, la persona de nacionalidad rusa **DMITRII BOLSHAKOV**, luego de su solicitud del trámite de obtención de la nacionalidad peruana por naturalización, signado con el Expediente Administrativo N° LM180487081, solicitó un trámite de Cancelación de la Calidad Migratoria, signado con el Expediente Administrativo N° LM210844508, en estado aprobado, de fecha 23 de noviembre de 2021; por otro lado, conforme al Módulo de Registro y Control Migratorio (SIM-RCM), la mencionada persona extranjera registra como último movimiento migratorio el de ENTRADA de fecha 09 de diciembre de 2021, con la calidad de Turista, con una permanencia autorizada de noventa (90) días, el mismo que habría vencido el 09 de marzo de 2022**;** por lo que, se encuentra en una situación migratoria irregular, bajo la infracción establecida en el literal b) del numeral 57.1 del artículo 57° del Decreto Legislativo N° 1350, *"encontrase en situación migratoria irregular por exceder el tiempo de permanencia otorgado y no haber solicitado su regularización",* configurándose la infracción permanente, ya que el administrado se mantiene en la situación infractora, desde el día siguiente del vencimiento del plazo de su permanencia de noventa (90) días, siendo este el **10 de marzo de 2022**, al seguir en situación migratoria irregular. Por ello, **la facultad de la administración para determinar la existencia de dicha sanción no ha prescrito**;

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 y su modificatoria efectuada mediante el Decreto Legislativo N° 1582; su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 007-2017-IN; la Resolución de Gerencia N° 000098-2020-GG/MIGRACIONES; la Resolución de Superintendencia N° 000027-2021-Migraciones, la Resolución de Superintendencia N° 000091-2024-MIGRACIONES, y el Decreto Legislativo N° 1130 que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR LA CADUCIDAD del procedimiento administrativo sancionador instaurado mediante la Resolución Subgerencial N° 4799-2020-MIGRACIONES-SM de fecha 17 de junio de 2020, en contra de la persona de nacionalidad rusa **DMITRII BOLSHAKOV,** conforme a los fundamentos expuesto en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- DECLARAR LA PRESCRIPCIÓN de la Potestad Sancionadora de MIGRACIONES respecto de la infracción cometida por parte de la persona de nacionalidad rusa **DMITRII BOLSHAKOV,** en el Expediente Administrativo N° LM180487081.

Artículo 3.- DISPONER que se realice la notificación de la presente resolución, a la persona de nacionalidad rusa **DMITRII BOLSHAKOV.**

Artículo 4.- SOLICITAR que la División de Extranjería realice las diligencias preliminares respecto de la persona de nacionalidad rusa **DMITRII BOLSHAKOV**, de conformidad con el artículo 200° del Decreto Supremo N° 007- 2017-IN que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350, toda vez que, encontrarse en situación migratoria irregular por exceder el tiempo de permanencia otorgada, la misma que se clasifican como una Infracción permanente, al mantenerse dicha conducta en el tiempo.

Regístrese, comuníquese y cúmplase.

CARLOS ALBERTO SERNAQUE IPANAQUE
JEFE ZONAL DE LIMA
DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE