



Resolución Jefatural

Breña, 20 de Mayo del 2024

RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 001836-2024-JZ16LIM-MIGRACIONES

VISTOS, la Resolución Jefatural N° 000165-2021-JZ16LIM/MIGRACIONES, de fecha 23 de junio de 2021; los escritos S/N de fecha 14 de febrero y 25 de octubre de 2023, presentado por la persona de nacionalidad venezolana **ASHLY DUBRANDULI PEREZ TORO**; y el Informe N° 000767-2024-JZ16LIM-UFFM-MIGRACIONES de fecha 20 de mayo de 2024, emitido por la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria de la Jefatura Zonal de Lima; y,

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 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, 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 modificada 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 país²;

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 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 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 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 Pública⁴;

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 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° 000107-2024-GG-MIGRACIONES, de fecha 17 de mayo de 2024, encargar la coordinación de la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria de la Jefatura Zonal Lima, con eficacia anticipada, a partir del 22 de abril de 2024;

Cabe señalar que, mediante la 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 designar al Jefe Zonal de Lima I mediante Resolución de Superintendencia N° 000091-2024-MIGRACIONES, de fecha 12 de abril de 2024;

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

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.

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, los escritos S/N de 14 de febrero y 25 de octubre de 2023, la persona de nacionalidad venezolana **ASHLY DUBRANDULI PEREZ TORO**, identificada con CIP N° V30327063, solicitó el levantamiento de la alerta migratoria de impedimento de ingreso que se encuentra registrada en su contra en mérito de la Resolución Jefatural N° 000165-2021-JZ16LIM/MIGRACIONES de fecha 23 de junio de 2021;

Es así que, tras la evaluación realizada por parte de la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria – UFFM, a las solicitudes señaladas en el párrafo precedente, y de acuerdo a las consultas efectuadas en el Sistema Integrado de Migraciones (SIM), se observó que, la persona de nacionalidad venezolana **ASHLY DUBRANDULI PEREZ TORO**, aparece como “*Persona Inhabilitada*”, en el Módulo de Alertas de Personas y Documentos (SIM-DNV); por lo que, esta Jefatura Zonal, requirió a la Unidad de Gestión Documental (en adelante UGD) que remita en formato digital todo el expediente administrativo sancionador correspondiente a la referida persona extranjera, con la finalidad de poder actuar conforme a nuestras competencias; siendo remitido el mismo en formato digital por la UGD;

Por tanto, de la revisión al expediente administrativo sancionador; se advirtió que, la persona de nacionalidad venezolana **ASHLY DUBRANDULI PEREZ TORO**, incurrió en la comisión de la infracción contenida en el literal a), del artículo 57° del Decreto Legislativo N° 1350 “*Por encontrarse en su situación migratoria por ingresar al país sin realizar el control migratorio y no haber solicitado su regularización*”, situación que dio mérito a que la Ex gestión de la Jefatura Zonal Lima, llevara a cabo un procedimiento administrativo sancionador – PAS, en contra de la referida persona extranjera, emitiendo la Resolución Jefatural N° 000165-2021-JZ16LIM/MIGRACIONES, donde se resolvió aplicar la sanción de salida obligatoria, con impedimento de ingreso al territorio nacional por el periodo de cinco (05) años, de acuerdo a lo establecido en los artículos 64° literal c) y 65° del Decreto Legislativo N° 1350; sin embargo, de la documentación obrante en el expediente se ha podido advertir la referida Resolución Jefatural no ha sido debidamente notificada a la administrada, debiendo señalarse que el PAS se encuentra en **Fase Sancionadora**;

Ahora bien, a través de la Hoja de Elevación N° 000529-2024-JZ16LIM-MIGRACIONES de fecha 18 de enero de 2024, se trasladó a la Dirección de Operaciones la Hoja de Elevación N° 000145-2024-JZ16LIM-UFFM-MIGRACIONES, mediante la cual, la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria – UFFM, requiere el pedido de opinión legal respecto a la casuística relacionada a las solicitudes de levantamiento de alerta de impedimento de ingreso recaídas en procedimientos administrativos sancionadores, a fin de que la Oficina de Asesoría Jurídica – OAJ, se sirva a emitir opinión legal;

Bajo ese contexto, 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 de Gerencia 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 transcurrido 09 meses y no se haya notificado la resolución de Gerencia respectiva, con relación a los expedientes aludidos en el Memorando Múltiple N° 0049-2024-DIROP-MIGRACIONES.

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”.

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. (...);

Bajo ese contexto, es de suma importancia señalar que, de la documentación obrante en el expediente se advierte que, en el presente caso, no se cumplió con la notificación de la Resolución Jefatural N° 000165-2021-JZ16LIM/MIGRACIONES;

Sobre cómputo de plazo para resolver el Procedimiento Administrativo Sancionador

Al respecto, es pertinente señalar los diversos análisis de diversos pronunciamientos jurisprudenciales a nivel del Tribunal Constitucional - TC, se puede inferir que el derecho a un plazo razonable⁵, resulta parte indispensable del debido

⁵ Expediente N° 1006-2016-PHC/TC - AMAZONAS JORGE WASHINGTON VASQUEZ PEREZ Y OTROS.

procedimiento⁶, 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;

Es por ello que, se puede inferir que el derecho a un plazo razonable⁷, resulta parte indispensable del debido procedimiento⁸, 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;

En torno 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”*⁹.

En esa misma línea, el Texto Único Ordenado de la Ley N°27444 Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante TUO de la LPAG), señala:

“Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador.

(...)

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.*

(...)” [SIC]

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;

⁶ 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.

⁷ Expediente N° 1006-2016-PHC/TC - AMAZONAS JORGE WASHINGTON VASQUEZ PEREZ Y OTROS.

⁸ 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.

⁹ Juan Carlos Morón, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo II, 12da edición (Lima: Gaceta Jurídica, 2017)

De lo señalado, esta 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 transcurrido el plazo máximo para resolver el procedimiento administrativo sancionador, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende que el procedimiento ha caducado y como consecuencia de ello debe ser archivado;

Bajo ese contexto, y estando a lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 259° del TUO de la Ley N° 27444, que indica: "*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*"; es de suma importancia señalar que, en el presente caso, la anterior gestión de la Jefatura Zonal Lima, no procedió a notificar la Resolución Jefatural N° 000165-2021-JZ16LIM/MIGRACIONES de fecha 23 de junio de 2021; por lo tanto, se entiende automáticamente caducado administrativamente el presente procedimiento administrativo sancionador;

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 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;

En ese sentido, se concluye que, 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 infracciones¹⁰;

¹⁰ 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.

- “(...)”
- **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 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.** (Negrita y resaltado agregado)
“(...)”

Por lo tanto, la infracción establecida en el literal d), numeral 58.1 del artículo 58° del Decreto Legislativo N° 1350, que versa sobre este caso en particular, trata de: “*Por encontrarse en situación migratoria irregular por ingresar al país sin realizar el control migratorio de conformidad con la normativa vigente*”, la cual viene a ser una infracción instantánea; por lo que, el plazo de prescripción para dicha infracción se computa desde el momento en que se consuma la misma;

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 infractora¹¹; es decir, resulta una garantía la conducta infractora deja de ser perseguible por parte del Estado, por el transcurso del tiempo;

Al respecto, Juan Carlos Morón Urbina, en torno a la prescripción, señala que: “*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 (...)*”¹². 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 permanentes¹³. 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 infracción¹⁴;

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 por parte de la persona de nacionalidad venezolana **ASHLY DUBRANDULI PEREZ TORO**, por cuanto, de acuerdo a su manifestación policial brindada ante personal de la División de Extranjería de la Policía Nacional del Perú, esta habría ingresado al

¹¹ 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”.

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

¹³ 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.

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

territorio nacional el 28 de julio de 2019, evadiendo los controles del Puesto de Control Fronterizo CEBAF-Tumbes; hecho que vendría a ser una **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 consume, sin producir una situación antijurídica duradera, esto es, se consume en un solo acto, cuando se comete la conducta infractora¹⁵; 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 infractor¹⁶. En ese sentido, al haberse cumplido los cuatro (4) años conforme a lo establecido por la norma, se entiende que la infracción a la normativa migratoria ha prescrito y como consecuencia de ello debe ser archivado;

Mediante el documento de vistos, la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria, recomienda a esta Jefatura Zonal de Lima, el archivamiento del procedimiento administrativo sancionador instaurado a la persona de nacionalidad venezolana **ASHLY DUBRANDULI PEREZ TORO**, al haberse advertido la caducidad del procedimiento administrativo sancionador y, a su vez, la prescripción de la conducta infractora incurrida por la citada persona extranjera; así como dejar sin efecto la Resolución Jefatural N° 000165-2021-JZ16LIM/MIGRACIONES de fecha 23 de junio de 2021, en todos sus extremos;

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 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 DE OFICIO LA CADUCIDAD del procedimiento administrativo sancionador instaurado a la persona de nacionalidad venezolana **ASHLY DUBRANDULI PEREZ TORO**, de acuerdo a los fundamentos expuesto en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- DEJAR SIN EFECTO, la Resolución Jefatural N° 000165-2021-JZ16LIM/MIGRACIONES, de fecha 23 de junio de 2021, en todos sus extremos.

Artículo 3.- DISPONER que la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria de esta Jefatura Zonal, realice la notificación de la presente resolución, a la persona de nacionalidad venezolana **ASHLY DUBRANDULI PEREZ TORO**.

Regístrese, comuníquese y cúmplase.

CARLOS ALBERTO SERNAQUE IPANAQUE
JEFE ZONAL DE LIMA
DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

¹⁵ 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".

¹⁶ BACA ONETO, V.S. (2011)