



Resolución Jefatural

Breña, 31 de Mayo del 2024

RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 001846-2024-JZ16LIM-MIGRACIONES

VISTOS, la Resolución de Gerencia N° 431-2015-MIGRACIONES-SM, de fecha 04 de febrero de 2015, emitido por la Ex Gerencia de Servicios Migratorios; los escritos S/N de fecha 08 de enero, 20 y 21 de marzo y el 16 de abril de 2024, presentados por la persona de nacionalidad ecuatoriana **LEXY ELIZABETH LOOR ALAVA**; y el Informe N° 000781-2024-JZ16LIM-UFFM-MIGRACIONES de fecha 29 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 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 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 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;

Asimismo, mediante la Resolución de Superintendencia N° 000027-2021-MIGRACIONES de fecha 01 de febrero de 2021, se establece que se proceda a crear la Jefatura Zonal Lima y Callao, por otro lado, en el literal d) del artículo 80 del referido ROF, se establece entre 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 y Registrar los impedimentos de entrada y salida al país de nacionales y extranjeros;

II. Fundamentos de hecho

Respecto al caso en concreto, mediante los escritos S/N de fecha 08 de enero, 20 y 21 de marzo y 16 de abril de 2024, la persona de nacionalidad ecuatoriana **LEXY ELIZABETH LOOR ALAVA**, identificada con Cédula de Identidad N° 120674053, solicitó la Prescripción de la Sanción interpuesta hacia su persona, y el posterior Levantamiento del impedimento de ingreso al territorio peruano que registra en mérito de la Resolución de Gerencia N° 431-2015-MIGRACIONES-SM de fecha 04 de febrero de 2015;

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.

Es así que, tras la evaluación realizada por parte de la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria – UFFM, a la solicitud señalada 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 ecuatoriana **LEXY ELIZABETH LOOR ALAVA**, aparece como “*Persona Inhabilitada*”, en el Módulo de Alertas de Personas y documentos (SIM-DNV); por lo que, se recomendó a esta Jefatura Zonal, requerir a la Unidad de Gestión Documental (en adelante UGD) que remita en formato original (físico) 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 ecuatoriana **LEXY ELIZABETH LOOR ALAVA**, se encontraba incurso en la infracción contenida en el literal c), del artículo 60 y el numeral 2) del artículo 62 del Decreto Legislativo N° 703, modificado por el Decreto Legislativo N° 1043, “*Por no disponer de los recursos económicos que permitan solventar los gastos de su permanencia o residencia en el territorio nacional*”, situación que dio mérito a que la Ex Gerencia de Servicios Migratorios, llevara a cabo un procedimiento administrativo sancionador – PAS, en contra de la referida persona extranjera, emitiendo la Resolución de Gerencia N° 431-2015-MIGRACIONES-SM, donde se resolvió aplicar la sanción de Cancelación de Permanencia, con impedimento de ingreso al territorio nacional; sin embargo, de la documentación obrante en el expediente sancionador no se cuenta con un cargo de notificación de dicha Resolución; lo que presupone que, no se cumplió con la notificación de la mencionada Resolución, 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 de Gerencia N° 431-2015-MIGRACIONES-SM de fecha 04 de febrero de 2015; es por ello que, a través del Oficio N° 000902-2024-JZ16LIM-MIGRACIONES de fecha 20 de marzo de 2024, y el Oficio N° 001056-2024-JZ16LIM-MIGRACIONES de fecha 02 de mayo de 2024, este despacho solicito y reitero a la Unidad de Seguridad del Estado de Ica de la Policía Nacional del Perú, “se sirva a remitir el acuse de recibido de la notificación de la Resolución de Gerencia N° 431-2015-MIGRACIONES-SM (...); así como informar sobre la ejecución de la Orden de Salida N° 1266 de fecha 04 de febrero de 2015”; en atención a ello, mediante los Oficio N° 538-2024-COMOPPOL-PNP/DIRNOS-FP ICA-DIVOPUS-DUE-UNISEEST de fecha 10 de mayo de 2024, y el Oficio N° 628-2024-COMOPPOL-PNP/DIRNOS-FP ICA-DIVOPUS-DUE-UNISEEST de fecha 22 de mayo de 2024, el jefe de la Unidad de Seguridad del estado de Ica de la Policía Nacional del Perú, informa que, “respecto a la perdida de ejecutoriedad del acto administrativo, esta unidad especial, ha venido realizando las acciones policiales de búsqueda y ubicación de la mencionada persona extranjera (Lexy Elizabeth Loor Alava) a fin de ejecutar la indicada sanción migratoria, sin resultado positivo a la fecha; (...), Migraciones es la autoridad competente respecto del procedimiento administrativo sancionador por presunta infracción en materia migratoria ejerciendo facultades y atribuciones señaladas en la normativa migratoria y supletoria en la Ley N° 27444”;

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 procedimiento⁶, garantía constitucional que se aplica de manera transversal a cada

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

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.

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;

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

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)

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 Ex Gerencia de Servicios Migratorios, no procedió a notificar la Resolución de Gerencia N° 431-2015-MIGRACIONES-SM de fecha 04 de febrero de 2015; 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;

- “(...) **Infracciones Permanentes.** – Son aquellas infracciones en donde el administrado se mantiene en una situación infractora, cuyo mantenimiento le es imputable. A

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.

diferencia del caso anterior (Infracción Instantánea con Efecto Permanentes) no son los efectos jurídicos de la conducta infractora los que persisten, sino la conducta misma. (...) en estos casos, se admite que **la prescripción se produce desde que cesa la conducta infractora, asimilándose a este supuesto ciertas infracciones por omisión en donde la conducta infractora permanece mientras se mantenga el deber de actuar.** (Negrita y resaltado agregado)
(...)"

Por lo tanto, la infracción establecida en el numeral 3) del artículo 63 del Decreto Legislativo N° 703, modificado por el Decreto Legislativo N° 1043, que versa sobre este caso en particular, trata de: "*Por no disponer de los recursos económicos que permitan solventar los gastos de permanencia o residencia en el territorio nacional*", la cual viene a ser una infracción permanente; por lo que, el plazo de prescripción para dicha infracción se computa desde el momento en que cesa la conducta infractora;

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;

En esa línea, 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;

Bajo ese contexto, 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

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).

beneficiado por vía de defensa cuando la autoridad pretendiera la imposición de una sanción, pero también que la autoridad lo puede declarar de oficio;

Respecto a ello, la persona de nacionalidad ecuatoriana **LEXY ELIZABETH LOOR ALAVA**, a través de sus escritos de fecha 08 de enero, 20 y 21 de marzo, y 16 de abril de 2024, solicita la prescripción de la sanción impuesta hacia su persona; teniendo en cuenta que, a la administrada se le imputo la infracción estipulada en el numeral 3) del artículo 63 del Decreto Legislativo N° 703, modificado por el Decreto Legislativo N° 1043, en el procedimiento administrativo sancionador ya caduco, y que dicha infracción [“(…) *no disponer de los recursos económicos que permitan solventar los gastos de permanencia o residencia en el territorio nacional*”], por su naturaleza, vendría ser del tipo de **infracción permanente**; conforme a lo determinado en los párrafos precedentes, debido a que la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se mantiene en el tiempo, permaneciendo mientras se mantiene el deber de actuar, por lo tanto, **dicha infracción no tiene plazo prescriptorio**; ya que la administrada se mantiene en la conducta infractora; en ese sentido, **resultaría en improcedente el pedido de prescripción planteado por la mencionada persona extranjera**;

Ahora bien, la administración Pública tiene atribuida por ley la competencia para imponer determinadas sanciones, cuando se ha producido una infracción, siendo estas infracciones, aquellas conductas nocivas que se encuentran establecidas como tales en las Leyes especiales y sus reglamentos de cada entidad; es por ello que, en el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, *el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento administrativo sancionador*, conforme a la ley de la materia y a lo establecido en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444;

Sobre fin del procedimiento

Al respecto, el numeral 197.2 del artículo 197 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que: *“También podrá fin al procedimiento la resolución que así lo declare por causas sobrevenidas que determinen la imposibilidad de continuarlo;*

La conclusión del procedimiento es un momento natural del ciclo vital de la voluntad administrativa del Estado, pero no aparece de modo único, sino que existen varios supuestos en los cuales puede afirmarse que el procedimiento administrativo ha terminado. El modo normal de conclusión del procedimiento es mediante un acto administrativo que resuelve el fondo del asunto, los modos anormales o especiales de concluir el procedimiento son a su vez de dos tipos: *“1.- un acto expreso que no contiene decisión sobre el fondo de la cuestión planteada, tal como: el abandono, el desistimiento y la imposibilidad material o jurídica de continuar el procedimiento; 2.- Cuando se produce una situación de hecho o de las partes que el Derecho reconoce con la eficacia suficiente para concluir el procedimiento como, por ejemplo, los acuerdos convencionales, el silencio administrativo, la prestación efectiva”;*

De igual manera, la Sustracción de la materia es uno de los modos de conclusión del proceso denominado como anormal o atípico, que se produce ante la desaparición de los supuestos, hechos o normas que sustentan una acción y que impiden a la autoridad administrativa su pronunciamiento sobre el fondo del asunto. Estos hechos pueden provenir de la voluntad de las partes o no, y pueden ser; *“la modificación de la ley reguladora del caso, que torna no tutelable a la situación”;*

Conforme a ello, en el presente caso se tiene que, la persona de nacionalidad ecuatoriana **LEXY ELIZABETH LOOR ALAVA**, fue intervenida por la Policía Nacional del Perú el día 22 de noviembre de 2014, en el prostíbulo conocido como la Casa Matilde, ubicado en el pasaje Chinarro – Ica, cuando se encontraba

ejerciendo el meretricio, sin poder demostrar su calidad migratoria de trabajadora, ya que registraba como último ingreso al país de fecha 26 de agosto de 2014, con la calidad de Turista, y con una autorización de noventa (90) días, encontrándose de manera regular a la fecha de su intervención, debiendo tener en cuenta que, al haber realizado actividades lucrativas en su calidad de turista, la mencionada ciudadana extranjera estaba infringiendo lo establecido en el artículo 11 inciso "F" de la Ley de Extranjería; por lo que, la Policía Nacional del Perú, considero que, la administrada al tener que ejercer actividad lucrativa (*meretricio*) para cubrir sus gastos de permanencia en el país, evidencia que no cuenta con recursos económicos para cubrir sus gastos de estadía, tal como se puede ver puede en su manifestación policial, incurriendo así en la infracción estipulada en el numeral 3) del artículo 63 del Decreto Legislativo N° 703, modificado por el Decreto Legislativo N° 1043;

el Decreto Legislativo N° 703 – Ley de Extranjería (modificado por el Decreto Legislativo N° 1043), se encontraba vigente en la fecha de la comisión de la infracción migratoria por parte de la persona de nacionalidad ecuatoriana **LEXY ELIZABETH LOOR ALAVA**, pero que dicho Decreto Legislativo, actualmente se encuentra DEREGADO por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1350, el mismo que fue publicado el 07 de enero de 2017, entrando en vigencia el 1 de marzo de 2017; en ese orden de ideas, el Decreto Legislativo N° 1350, modificado por el Decreto Legislativo N° 1582, no contempla "e/ no disponer de los recursos económicos que permitan solventar los gastos de permanencia o residencia en el territorio nacional", como una infracción a la normativa migratoria vigente, **sino más bien, dicha circunstancia está contemplada como un supuesto de valoración¹⁵, para determinar la aplicación del impedimento de ingreso al territorio nacional y el plazo del mismo, al haber sido sancionado con la sanción de salida obligatoria;**

En ese orden de ideas, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1) del artículo 321 del Código Procesal Civil¹⁶, de aplicación supletoria en el presente procedimiento administrativo¹⁷, la sustracción de la materia origina la conclusión del procedimiento sin declaración sobre el fondo; la sustracción en el procedimientos administrativos sancionadores migratorio, se ha producido cuando en el transcurso del presente procedimiento (no ha prescrito la potestad sancionadora de Migraciones) se ha modificado (derogado) la ley reguladora del caso (Decreto Legislativo N° 703), tornando así inaplicable el ejercicio de la potestad sancionadora de Migraciones¹⁸;

¹⁵ Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones

Artículo 195.- De la sanción de salida obligatoria

(...)

195.2. La aplicación del impedimento de reingreso al país y el plazo del mismo, se determina teniendo en cuenta los medios de vida, el arraigo familiar y las circunstancias que motivaron la salida obligatoria.

(...)

¹⁶ Código Procesal Civil (Aprobado por Decreto Legislativo N° 768)

Artículo 321.- Conclusión del proceso sin declaración sobre el fondo. -

Concluye el proceso sin declaración sobre el fondo cuando:

1) Se sustrae la pretensión del ámbito jurisdiccional; (...).

¹⁷

Ley N° 27444

Título Preliminar

Artículo IVº. - Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. (...)

Artículo VIIIº. - Deficiencia de Fuentes

1. Las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les propongan por deficiencia de sus fuentes; en tales casos acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta Ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y sólo subsidiariamente a estas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad.

¹⁸

Decreto Legislativo N° 1350

"Artículo 53.- Potestad sancionadora de MIGRACIONES

53.1. MIGRACIONES es titular de la potestad sancionadora en materia migratoria y la ejerce de conformidad con las disposiciones establecidas en el presente Decreto Legislativo y su reglamento.

53.2. Son sujetos pasibles de ser sancionados de conformidad con el presente Decreto Legislativo:

a. Las personas naturales nacionales o extranjeras;

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 ecuatoriana **LEXY ELIZABETH LOOR ALAVA**, por cuanto, si bien es cierto es IMPROCEDENTE el pedido de prescripción de la Potestad sancionadora de migraciones efectuada por la administrada, respecto a la infracción establecida en el numeral 3) del artículo 63 del Decreto Legislativo N° 703, modificado por el Decreto Legislativo N° 1043: "Por no disponer de los recursos económicos que permitan solventar los gastos de permanencia o residencia en el territorio nacional", al ser una infracción permanente; se ha advertido la caducidad del procedimiento administrativo sancionador y, a su vez, se debe considerar que corresponde dar por concluido el presente procedimiento al no existir materia controvertida respecto del cual deba pronunciarse; así como dejar sin efecto la Resolución de Gerencia N° 431-2015-MIGRACIONES-SM de fecha 04 de febrero de 2015, 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° 000094-2024-MIGRACIONES, y el Decreto Legislativo N° 1130 que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR IMPROCEDENTE el pedido de prescripción planteado por la persona de nacionalidad ecuatoriana **LEXY ELIZABETH LOOR ALAVA**, de acuerdo a los fundamentos expuesto en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- DECLARAR DE OFICIO LA CADUCIDAD del procedimiento administrativo sancionador instaurado a la persona de nacionalidad ecuatoriana **LEXY ELIZABETH LOOR ALAVA**, de acuerdo a los fundamentos expuesto en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 3.- DECLARAR FIN DEL PROCEDIMIENTO iniciado en contra de la persona de nacionalidad ecuatoriana **LEXY ELIZABETH LOOR ALAVA**, al haberse producido sustracción de la materia controvertida, de acuerdo a los fundamentos expuesto en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 4.- DEJAR SIN EFECTO, la Resolución de Gerencia N° 431-2015-MIGRACIONES-SM, de fecha 04 de febrero de 2015, en todos sus extremos.

Artículo 5.- DISPONER que la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria de esta Jefatura Zonal, realice la notificación de la presente resolución, a la persona de nacionalidad ecuatoriana **LEXY ELIZABETH LOOR ALAVA**.

Regístrese, comuníquese y cúmplase.

CARLOS ALBERTO SERNAQUE IPANAQUE
JEFE ZONAL DE LIMA
DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE