



Resolución Jefatural

Breña, 17 de Junio del 2024

RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 001906-2024-JZ16LIM-MIGRACIONES

VISTOS, el Informe N° 000467-2020-SM-VF/MIGRACIONES, de fecha 28 de mayo del 2020, emitido por la **Subgerencia de Verificación y Fiscalización**; y el Informe N° 005568-2023-JZ16LIM-UFFM-MIGRACIONES de fecha 07 de septiembre del 2023, emitido por la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria de la Jefatura Zonal de Lima.

CONSIDERANDOS:

I. Fundamentos de derecho

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

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

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

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

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

Son organismos públicos adscritos al Ministerio del Interior:
(...).

2) La Superintendencia Nacional de Migraciones.

Artículo 53 de la Ley de Migraciones, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1350 y modificado por Decreto Legislativo N° 1582.

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



Firmado digitalmente por LA ROSA PADILLA Claudia FAU
20551239692 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 17.06.2024 11:34:39 -05:00

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 del 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; mediante Resolución de Gerencia N° 000120-2024-GG-MIGRACIONES de fecha 06 de junio de 2024; se designó la encargatura temporal de esta Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria de la Jefatura Zonal Lima;

Cabe señalar que, mediante la Resolución de Superintendencia N° 000027-2021-MIGRACIONES de fecha 01 de febrero de 2021, se establece que, se proceda a crear a la Jefatura Zonal de Lima y Callao. En ese sentido, mediante Resolución de Superintendencia N° 000125-2021-MIGRACIONES, de fecha 28 de mayo del 2021, se designa a partir del 01 de junio del 2021, al Jefe Zonal de Lima. Posterior a ello, al encontrarse vacante el cargo de confianza de Jefe Zonal I de la Jefatura Zonal de Lima, se procede a resolver mediante Resolución de Superintendencia N° 000091-2024-MIGRACIONES, de fecha 12 de abril del 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 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 Reglamento de Organización y Funciones - 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 indicado en el antecedente, así como las diligencias efectuadas por la citada Subgerencia, ha sido posible la verificación de la identidad, edad y nacionalidad de la persona de nacionalidad china **YANSHAN OU**, identificada con **PASAPORTE N° E74491455** y **CARNÉ DE EXTRANJERÍA N° 001458536**, quien habría aportado contrato de trabajo en el expediente administrativo N° LM160203268 (cambio de calidad migratoria de turista a trabajador residente) y aporte de contratos de trabajo y boletas de pago con datos falsos en los expedientes administrativos N° LM170246729 y LM180590059 de prorrogas de residencia, por lo que la Subgerencia de Verificación y Fiscalización concluye que se encontraría incurso en la infracción migratoria establecida en el **literal a), inciso 58.1 del artículo 58^{o5} del Decreto Legislativo N° 1350**;

En atención a lo expuesto, se advirtió que la persona de nacionalidad china **YANSHAN OU**, habría infringido la normativa migratoria al realizar trámites migratorios y haber proporcionado información falsa, situación que dio mérito dar inicio a un procedimiento administrativo sancionador, mediante Resolución Subgerencial N° 4763-2020-MIGRACIONES-SM, de fecha 09 de junio de 2020, la misma que fue debidamente notificada mediante Carta N° 000712-2020-SM-MM/MIGRACIONES, de fecha 01 de julio del 2020, al domicilio consignado en el expediente implementado, diligenciada en la segunda visita, el 18 de marzo del 2021, conforme a lo establecido en el apartado 21.1 y numeral 21.5 del artículo 21 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante TUO de la LPAG), dispone lo siguiente:

“Artículo 21.- Régimen de notificación personal

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

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

De lo señalado, la citada persona de nacionalidad china **YANSHAN OU**, no cumplió con presentar sus descargos, conforme a 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 TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo Sancionador - Ley N° 27444.

“Artículo 209.- De los descargos del presunto infractor

*209.1 **El presunto infractor podrá formular sus descargos por escrito y presentarlos dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, computados desde el día siguiente de la notificación de la resolución que determina el inicio del procedimiento disciplinario (...).***

*209.2 **Vencido el plazo con o sin la presentación de los descargos, el expediente quedara expedito para la emisión del informe del órgano instructor.”***



Por lo que, se continuo con la evaluación de la documentación obrante y la información recabada, mediante Informe N° 001997-2021-JZ16LIM-UFFM/MIGRACIONES de fecha 03 de noviembre del 2021; se concluye con la fase Instructiva. No obstante, se continuo con la Fase Sancionadora emitiendo la Resolución Jefatural N°001855-2021-JZ16LIM/MIGRACIONES, de fecha 10 de noviembre del 2021, se resolvió aplicar la sanción de expulsión del territorio nacional con impedimento de ingreso al país por el plazo de quince (15) años y el registro de la alerta en los sistemas SIM-DNV y SIM-INM emitiendose para tal efecto la Orden de Salida N°1009-2021-JZ16LIM-MIGRACIONES, de fecha 17 de noviembre del 2021, por la comisión de la infracción contenida en el literal a), numeral 58.1 del artículo 58 del Decreto Legislativo N° 1350⁶;

En atención a lo indicado en el punto anterior, la Resolución Jefatural N°001855-2021-JZ16LIM/MIGRACIONES fue remitida a la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria; emitiendo la Carta N° 003042-2021-JZ16LIM-UFFM/MIGRACIONES de fecha 18 de noviembre del 2021, a fin de ser notificada al administrado; por lo que, no se realizó la diligencia correspondiente para su debida notificación.

Respecto a la infracción al Decreto Legislativo N° 1350

Al respecto, de la revisión del marco legal aplicable, tenemos que el **literal a), 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 incurso 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 puede conllevar 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. El reingreso está condicionado al pago de la multa respectiva.”

En esa línea, el **numeral 198.1 del artículo 198 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350**, establece que serán expulsadas las personas extranjeras que estén dentro de los siguientes supuesto:

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

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**

⁶ Artículo 58.- Expulsión

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

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

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. (...);

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

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

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

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”¹¹.

En esa misma línea, el inciso 3 del artículo 259 del TULO de la Ley N° 27444, establece que “La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano

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

Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador

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

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

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

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

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

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 Carta N° 000712-2020-SM-MM/MIGRACIONES, el día 18 de marzo del 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 18 de marzo del 2021; y, en tal sentido, el plazo para concluir el presente proceso vencía el 18 de diciembre del 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 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 infracciones¹²;

“(....)”

- **Infracciones 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.*

(...)”

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 infractora¹³; es decir, resulta una garantía la conducta infractora deja de ser perseguible por parte del Estado, por el transcurso del tiempo;

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

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

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”.

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

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

del cómputo del plazo de prescripción de la potestad de la Administración Pública para perseguir y sancionar la infracción¹⁶;

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 08 de agosto del 2016; concordante con la fecha de inicio que la persona de nacionalidad china **YANSHAN OU**, solicita el trámite de Cambio de Calidad Migratoria de Turista a Trabajador, signado con el Expediente Administrativo N° LM160203268; así como también, el día 27 de junio del 2017; concordante con la fecha de inicio que la citada persona extranjera, solicita el trámite de Prórroga de Residencia, signado con el Expediente Administrativo N° LM170246729 y el día 16 de noviembre del 2018; concordante con la fecha de inicio que la citada persona extranjera, solicita el trámite de Prórroga de Residencia, signado con el Expediente Administrativo N° LM180590059; signados en el Módulo de Inmigración del Sistema Integrado de Migraciones (en adelante SIM-INM), vendría hacer el tipo de infracción instantánea, debido a que la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce en un momento determinado en el que la infracción se consuma, sin producir una situación antijurídica duradera, esto es, se consume en un solo acto, cuando se comete la conducta infractora¹⁷; por lo tanto, el plazo de prescripción para las infracciones instantáneas se computa desde el momento en que se consuma la misma, que es el mismo en que se realiza el (único) acto infractor¹⁸. Por lo tanto, al haberse cumplido los cuatro (4) años conforme a lo establecido por la norma, se entiende que el procedimiento ha prescrito y como consecuencia de ello debe ser archivado;

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

En esa línea, la infracción establecida en el literal **a) del numeral 57.1 del artículo 57° del Decreto Legislativo N° 1582, que modifica el Decreto Legislativo N° 1350**, *“Por encontrarse en situación migratoria irregular por exceder el tiempo de permanencia otorgado y no haber solicitado su regularización en el plazo fijado por el reglamento”*, **configurándose la infracción permanente, ya que la administrada se mantiene en la situación infractora**, toda vez que, a la fecha no ha solicitado la regularización de su situación migratoria en territorio nacional; por lo que, la facultad de la administración para determinar la existencia de una 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 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;

⁶ Juan Carlos Morón, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo II, 12da edición (Lima: Gaceta Jurídica, 2017).

⁷ 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.

⁸ BACA ONETO, V.S. (2011)



SE RESUELVE:

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

Artículo 2.- DEJAR SIN EFECTO, la Resolución Jefatural N° 001855-2021-JZ16LIM-MIGRACIONES, de fecha 10 de noviembre del 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 china **YANSHAN OU**.

Artículo 4.- DISPONER a la precitada Unidad, realice las acciones respectivas conforme a sus funciones, en torno a la situación migratoria de la referida persona extranjera.

Regístrese, comuníquese y cúmplase.

CARLOS ALBERTO SERNAQUE IPANAQUE
JEFE ZONAL DE LIMA
DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE



Firmado digitalmente por LA ROSA
PADILLA Claudia FAU
20551239692 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 17.06.2024 11:34:39 -05:00