

La caducidad del procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas

José Antonio Tirado Barrera*

Resumen. – Se estudia la caducidad del procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas, en el marco del régimen general de la ley procedimental común. El objetivo principal del artículo es constatar si en este ámbito especializado se siguen los criterios comunes de la figura de la caducidad y que vienen siendo aplicados por tribunales administrativos en otros sectores.

Palabras clave. – Caducidad - procedimiento administrativo - sanciones administrativas.

Abstract. - The expiration of the sanctioning procedure for anti-competitive conduct is studied, within the framework of the general regimen of the common procedural law. The main objective of the article is to verify whether this specialized file follows the common criteria of the figure of expiration and that have been applied by administrative courts in other sectors.

Key words. – Expiration - administrative procedure - administrative sanctions.

* Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad del Pacífico.

I. Introducción

La presente monografía tiene por finalidad ofrecer una revisión panorámica del régimen común de la caducidad del procedimiento sancionador, que se encuentra establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO LPAG) para acometer, luego, la tarea de analizar el tratamiento que esta figura recibe en el procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas, con el objetivo de comprobar si éstas últimas son consistentes con régimen y finalidad de la caducidad del procedimiento sancionador.¹

La caducidad del procedimiento sancionador constituye una novedad en la legislación peruana, fue incorporada recién en el año 2016, y ha planteado desde entonces una serie de problemas interpretativos que no habían sido objeto de una atención o estudio preferente con anterioridad.

El carácter garantista de esta figura (la limitación temporal de los procedimientos sancionadores en primera instancia), el efecto favorable de su aplicación y las dificultades conceptuales que se plantean (¿es posible iniciar un procedimiento sancionador luego de haber caducado el inicial?; ¿qué ocurre en aquellos procedimientos donde existe un interesado distinto del imputado?) han dado lugar a pronunciamientos en sede administrativa y, en algunos casos, también en sede judicial, que merecen ser revisados y contrastados para conocer si su aplicación es compatible con los fundamentos de esta figura y si son coherentes los regímenes sectoriales con las disposiciones generales sobre el procedimiento sancionador.

Para estos efectos procederemos a realizar algunas consideraciones generales sobre la caducidad del procedimiento sancionador, luego analizaremos las normas que el TUO LPAG ofrece sobre esta materia así como su interpretación por parte de algunos tribunales administrativos y luego abordaremos el tratamiento que se da a la caducidad del procedimiento sancionador en el ámbito de la defensa de la competencia. Trataremos de demostrar que la interpretación asumida por los órganos resolutivos en materia de defensa de la competencia no es consistente con los fundamentos conceptuales de la figura de la caducidad del procedimiento administrativo ni con la legislación aplicable en nuestro país desde el año 2016.

II. Consideraciones generales sobre la caducidad del procedimiento sancionador

El procedimiento administrativo es el conjunto de actuaciones sistemáticamente ordenadas a las que se encuentran sujetas las administraciones públicas con la finalidad de determinar, previa atribución de una norma expresa, los derechos, deberes u obligaciones que corresponda a los ciudadanos.

¹ El autor deja expresa constancia de haber emitido opinión profesional respecto del Expediente N° 005-2016/CLC-Indecopi, donde se abordan algunas de las cuestiones tratadas en este trabajo.

En palabras de Miguel Sánchez Morón: “(...) el procedimiento es la forma de elaboración de las decisiones administrativas o, si se prefiere, de ejercicio de la actividad administrativa formalizada.”², de forma que se puedan alcanzar ciertos fines relevantes como lo son, entre otros, el configurar una garantía de acierto para la adopción de decisiones administrativas así como ofrecer las instancias necesarias para la defensa de los derechos de los sujetos administrados³.

Cabe afirmar que los procedimientos administrativos tienen, en general, la finalidad de determinar, asegurar o definir, la situación jurídica de los administrados, lo que puede ocurrir sea que se trate de un procedimiento destinado al reconocimiento de un derecho (como lo es, por ejemplo, la solicitud de otorgamiento de un título habilitante), sea que se trate de un procedimiento cuyo objeto principal resulte gravoso (como puede ser, por ejemplo, un procedimiento sancionador que concluya con la imposición de una sanción), sea que se trate de un procedimiento complejo cuyo resultado final sea beneficioso para uno y, simultáneamente, perjudicial para otros (como sucede con los procedimientos competitivos como una licitación pública, donde un postor resultará beneficiario de la decisión final y, simultáneamente, los demás postores resultarán perjudicados -o no beneficiados- por la misma decisión).

Por esta razón, es posible sostener que, independientemente, del objeto final del acto administrativo que sea dictado, resulta necesario tener presente que: “Todas las instituciones procesales -incluida la caducidad en su modalidad de perención- han de manejarse desde una perspectiva garantista.”⁴.

Dentro del conjunto de categorías procedimentales y de garantías de los derechos de los administrados, se ha reconocido la necesidad de que los procedimientos se desarrollen en un plazo razonable para la determinación de los derechos y responsabilidades de los sujetos administrados.

La institución procedimental a través de la cual se resguarda el equilibrio entre el deber administrativo de impulsar un procedimiento y los derechos de los sujetos administrados es la caducidad del procedimiento (llamada también caducidad -perención⁵), la misma que se configura como: “(...) una válvula de seguridad introducida en los procedimientos administrativos, que permite darlos por terminados cuando quien los promueve pierde interés por los mismos. Esa pérdida de interés se mide por el dato objetivo de la falta de actuaciones en determinados plazos.”⁶

² SANCHEZ MORON, Miguel. *Derecho Administrativo. Parte General*. Tecnos. Madrid. p. 483-484.

³ ALARCON SOTOMAYOR, Lucía. Lección 1. “El procedimiento administrativo”. En REBOLLO PUIG, Manuel y Diego J. VERA JURADO (Directores). *Derecho Administrativo. Tomo II. Régimen jurídico básico y control de la Administración*. Tecnos. Madrid. 2016. p. 21.

⁴ CABALLERO SANCHEZ, Rafael. *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*. Mac Graw Hill. Madrid. 1999. p. 147.

⁵ Se utiliza la expresión caducidad-perención para diferenciar la utilización de la palabra caducidad en otros contextos, como lo son la caducidad como sanción, como carga o como decaimiento o pérdida de un derecho.

⁶ CABALLERO SANCHEZ, Rafael. Op. cit. p. 169.

En este sentido: “(...) la caducidad es la forma de terminación del procedimiento administrativo por superación del plazo máximo para resolver, cuyo cumplimiento impide su prosecución y resolución final.”⁷

La así denominada caducidad-perención: “Supone la terminación anormal (extinción) de un procedimiento administrativo por ausencia de actividad del interesado o de la Administración Pública. En el caso de los procedimientos sancionadores, la caducidad hace perecer el procedimiento a causa del vencimiento de un plazo legalmente establecido sin que se haya resuelto y notificado el acto que pone fin a la primera instancia administrativa, ya sea para dictar la responsabilidad del imputado o para absolverlo.”⁸ En este mismo sentido, Manuel Rebollo Puig señala que: “La caducidad de la que hablamos es, pues, la terminación de procedimientos administrativos iniciados de oficio por superación del plazo establecido para su finalización.”⁹

De este modo, la caducidad del procedimiento administrativo es una forma de terminación del procedimiento sin pronunciamiento sobre la situación jurídica del administrado que participa de él¹⁰, debido a que la Administración no ha podido concluir normalmente con el procedimiento, a través de la emisión de una resolución final. Este criterio se aplica para todo tipo de procedimiento y, específicamente, para el caso del procedimiento sancionador.

El fundamento del reconocimiento doctrinario y normativo de la caducidad del procedimiento es diverso. Así, se ha señalado que:

La caducidad (...) está al servicio del principio de seguridad jurídica y de la certeza sobre el ejercicio de la potestad sancionadora en este caso. Pero con mucha más precisión (...) la perención del procedimiento sancionador es una técnica de protección del administrado, por la cual se pone un límite temporal al efecto punitivo que tiene en sí el procedimiento por su potencial efecto gravoso.¹¹

Sin perjuicio de ello, se han sostenido otros fundamentos más vinculados con los derechos del sujeto administrado, especialmente, cuando se encuentra imputado en un procedimiento sancionador.

⁷ CABALLERO SANCHEZ, Rafael. “Procedimiento sancionador: caducidad”. En LOZANO CUTANDA, Blanca (Directora). *Diccionario de Sanciones Administrativas*. Iustel. Madrid. 2010. p. 799.

⁸ SANCHEZ POVIS, Lucio y Gianpierre VALVERDE ENCARNACION. “Naturaleza jurídica, competencia, administrativa e impugnación del acto de ampliación de la caducidad a partir de los preceptos contenidos en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General”. En *Anuario de Investigación del CICAJ. 2018-2019*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 2019. p. 80.

⁹ REBOLLO PUIG, Manuel. “Caducidad de procedimientos desfavorables; en especial, del sancionador”. En REBOLLO PUIG, Manuel y otros (Directores). *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2022*. Civitas. Thomson Reuters. 2022. p. 210.

¹⁰ En el caso del procedimiento sancionador, sería el administrado imputado como presunto infractor.

¹¹ CABALLERO SANCHEZ, Rafael. *Procedimiento sancionador: caducidad*. Op. cit. p. 800.

Así, Juan Alfonso Santamaría Pastor ha sostenido que:

(...) parece difícil poner en duda que la vigente regulación de la caducidad procedimental (...) se inspira primariamente en el valor de la protección del ciudadano frente a la actuación administrativa. Aludir sólo a la seguridad jurídica me parece, sin embargo, poco expresivo. A mi entender, la razón última de la caducidad se encuentra en un indeseable efecto psicológico, bien conocido de muchos ciudadanos: me refiero a la *eficacia intrínsecamente punitiva que posee la mera tramitación de procedimientos públicos de resultado potencialmente gravoso, antes de su resolución, y, por tanto, al imperativo de fijar al sufrimiento que infligen un límite temporal terminante (...)*¹²

De esta manera, pues, se desprende que la conclusión de un procedimiento por motivo de caducidad se encuentra estrictamente relacionada con el necesario equilibrio entre el ejercicio de las potestades públicas que inciden negativamente sobre la esfera de derechos de los administrados y del necesario respeto de los derechos de los administrados¹³.

Así, cuando la ley establece, de forma expresa y determinada, el plazo para que una entidad integrante de la administración pública ejerza sus competencias y potestades, el vencimiento del plazo sin que exista formalmente un pronunciamiento, trae consigo, irremediabilmente, que pierda todo respaldo legal para ejercerlas y, como consecuencia inevitable de ello, se determine la nulidad de las actuaciones realizadas con posterioridad al límite temporal establecido por la ley¹⁴.

De este modo se puede apreciar que la institución de la caducidad-perención encuentra respaldo o fundamento en la necesidad de proteger distintos principios ordenadores del procedimiento administrativo, pues contribuye decididamente a

¹² SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. "Caducidad del procedimiento (Art. 44.2 LRJAP)". En *Revista de Administración Pública*. Nº 168. 2005. p. 16.

¹³ "(...) la Administración está en su derecho, por motivos de observancia de la legalidad, de perturbar la vida de un ciudadano teniendo pendiente respecto de él un procedimiento potencialmente desfavorable, pero sólo durante un tiempo fijo, predeterminado e improrrogable, transcurrido el cual el procedimiento debe extinguirse. En términos coloquiales, la caducidad se funda en el sagrado derecho a no ser molestado más que durante un tiempo concreto, predeterminado e improrrogable. No otra es la razón de ser de esta técnica, a la luz de la cual debe interpretarse y aplicarse." (SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. Op. cit. p. 17).

¹⁴ "La primera consecuencia, elemental, del cierre o terminación del procedimiento es la inviabilidad en Derecho de realizar actuación alguna propia del procedimiento caducado. Por definición, las actuaciones procedimentales sólo pueden tener lugar válidamente dentro de un procedimiento no finalizado, por lo que las realizadas con posterioridad a la producción de la caducidad deben reputarse inválidas y carentes de toda eficacia práctica. La notoriedad de esta consecuencia excusa, creemos, cualquier otra argumentación." (SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. Op. cit. p. 43).

cautelar el cumplimiento de un plazo razonable¹⁵ así como promueve la celeridad del procedimiento¹⁶.

III. Régimen legal de la caducidad del procedimiento sancionador en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General

En el presente apartado trataremos el régimen legal aplicable a la caducidad del procedimiento, según lo dispuesto por el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General así como por la interpretación que de dichas normas han realizado distintos tribunales administrativos, esto último con la finalidad de apreciar la forma en que esta figura ha sido entendida en la práctica.

i. Configuración de la caducidad del procedimiento sancionador a partir del Decreto Legislativo 1272, de diciembre de 2016

La caducidad de los procedimientos sancionadores no se encontraba recogida en la redacción original de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General¹⁷ ni en anteriores normas generales en materia de procedimiento administrativo¹⁸. Únicamente podemos encontrar algunas referencias normativas

¹⁵ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo.

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

(...)

Principio del debido procedimiento.- 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 acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; 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.” (énfasis agregado)

¹⁶ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo.

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

(...)

Principio de celeridad.- Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.”

¹⁷ DANOS ORDÓÑEZ, Jorge. “La prescripción de las infracciones, de la ejecución de las sanciones y la caducidad (perención) del procedimiento administrativo sancionador”. En AA.VV. *Derecho Administrativo en el siglo XXI*. Volumen I. Adrus. 2013. p. 724.

¹⁸ “A pesar de la influencia española en nuestro ordenamiento jurídico administrativo, esta figura no había sido recogida por nuestra LPAG, mientras que en otros ordenamientos, como el español, goza de larga data en su regulación administrativa.” (MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Tomo II. Décimo cuarta edición revisada, actualizada, aumentada conforme al TUO 2019. Gaceta Jurídica. Lima. 2019. p. 535).

aisladas sobre la duración de los procedimientos sin que dichas normas aunaran al vencimiento de los plazos ninguna consecuencia¹⁹.

Esta situación cambio recién en el año 2016, a través del Decreto Legislativo N° 1272, que introdujo por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, de forma general y aplicable a todos los procedimientos administrativos, la figura de la caducidad del procedimiento sancionador, en los siguientes términos:

Artículo 237-A.- Caducidad 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. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad no aplica al procedimiento recursivo. Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.
2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo.
3. La caducidad es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.
4. En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado no interrumpe la prescripción.

A efectos de regular la correcta aplicación de esta figura, el Decreto Legislativo N° 1272 previó una disposición complementaria que permitiera su aplicación razonable en el caso de procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigencia, otorgando un plazo para la aplicación de la caducidad en aquellos procedimientos, según los siguientes términos:

Disposición Complementaria Décima.- Para la aplicación de la caducidad prevista en el artículo 237-A de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se establece un plazo de un (1) año, contado desde la vigencia del Decreto Legislativo N° 1272, para aquellos procedimientos sancionadores que a la fecha se encuentran en trámite.

La lectura conjunta de estas normas (que, en el posterior TUO LPAG serán identificadas como el artículo 257 y la disposición complementaria décima) nos

¹⁹ “Sólo algunas normas administrativas, especialmente las que desarrollan la potestad disciplinaria de los funcionarios y servidores públicos, han establecido plazos que podríamos considerar de caducidad de sus respectivos procedimientos administrativos disciplinarios (...)” (DANOS ORDÓÑEZ, Jorge. *Ibidem.*)

ofrece el régimen general de la caducidad del procedimiento sancionador, aplicable desde la vigencia del Decreto Legislativo N° 1272, lo que ocurrió a partir del 21 de diciembre de 2016.

En este sentido, cabe señalar las siguientes reglas respecto de la aplicación de la caducidad de procedimientos sancionadores en el ordenamiento jurídico peruano:

a. La regla común es que los procedimientos sancionadores iniciados luego de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1272 se encontraran sujetos a un plazo de caducidad de 9 meses, ampliable mediante resolución motivada, por 3 meses más, salvo que leyes especiales establezcan un plazo mayor de caducidad.

b. Se establece una regla transitoria para la aplicación de la regla general, estableciéndose que los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1272 se encuentran sujetos a un plazo de caducidad de un año, contado a partir de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1272.

De esta manera, a partir de la vigencia del Decreto Legislativo N° 1272 se introdujo, de forma general y común para todos los procedimientos administrativos sancionadores, la aplicación de la caducidad que, como es evidente, tiene como consecuencia la conclusión de los procedimientos y el archivo de todas las actuaciones realizadas, cuando la autoridad competente no cumple con notificar la resolución final del procedimiento en el plazo establecido legalmente.

ii. La ampliación del plazo de caducidad del procedimiento sancionador en el TUO LPAG

Como ya lo hemos reseñado, el TUO LPAG permite que el plazo de nueve meses (9) meses, que constituye la regla general de duración del procedimiento sancionador: "(...) pued[a] ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento."

Como se aprecia sin dificultad, la ampliación del plazo de un procedimiento sancionador constituye una excepción respecto de la regla general y que, por expreso mandato legal, está sujeta a una exigencia estricta de motivación²⁰.

Antes de ingresar en el análisis de la exigencia de motivación de la ampliación del plazo de un procedimiento sancionador, debemos tener presente que dicha

²⁰ "(...) la norma admite la ampliación del plazo de caducidad por tres (3) meses, pero requiere de una resolución debidamente sustentada por parte del órgano competente, detallando las justificaciones de hecho y de derecho que conllevan a la necesidad de ampliar el plazo regular." (MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. p. 539). Refiriéndose al derecho español, Manuel REBOLLO PUIG señala que: "Permite el art. 32 LPAC que la Administración acuerde la ampliación del plazo máximo para resolver y notificar, ampliación que permitirá seguir tramitando el procedimiento, dictar resolución y notificarla durante el período extra que puede ser tan extenso como el establecido en principio. Lo permite, empero, <excepcionalmente>, lo que basta para proscribir convertir la ampliación en práctica ordinaria o usual y limitarla a casos en que se den circunstancias justificadoras verdaderamente singulares. E, impone requisitos materiales y formales." (Op. cit. p. 236).

decisión se manifiesta a través de un acto de trámite, entendiendo como tal aquella actuación formal de la Administración que, formando parte de un procedimiento, tiene por finalidad preparar, servir o contribuir a la formulación del acto administrativo definitivo, objeto de dicho procedimiento.

En una expresión tan simple como concluyente debemos tener presente que: “Actos de trámite son los que se producen durante la tramitación del procedimiento y que sólo tienen sentido, funcionalidad y efectos como piezas del mismo.”²¹

Ahora bien, que una cierta actuación procedimental sea calificada como acto de trámite no supone, desde ningún punto de vista, ni la inexistencia de requisitos para su validez ni la imposibilidad de su impugnación.

Así, podremos apreciar que lo relevante para definir el régimen de impugnación de las actuaciones formales de la Administración no será tanto que estemos frente a un acto administrativo o frente a un acto de trámite, cuanto que dicha actuación formal tenga la capacidad de afectar la esfera jurídicamente protegida de derechos e intereses del administrado.

Lo más habitual será, evidentemente, que sean los actos administrativos los que infrinjan una lesión al administrado, la misma que podrá ser impugnada en el corto plazo previsto para la interposición del recurso, mientras que los actos de trámite, normalmente, no tendrán habitualmente esa capacidad de lesión, salvo en los casos específicos donde dicha calificación perderá su sentido habitual respecto del administrado afectado, en la medida en que produzca una lesión que lo tolere demora para su impugnación.

De este modo, resulta de la mayor importancia tener presente que: “La naturaleza del acto de trámite o definitivo no puede ser otorgada desde la sola perspectiva de la Administración, sino que debe ser tenida en cuenta, igualmente, la postura del particular frente al mismo.”²²

En este sentido, es posible apreciar cómo, ciertas actuaciones formales de la Administración que no estaban originalmente destinadas a configurarse como decisiones definitivas ni están estructuralmente determinadas para ello, pueden alcanzar una de las características más propias y definitorias del acto administrativo, como es su capacidad de configuración individualizada de la situación jurídica de un administrado²³.

²¹ ESTEVE PARDO, José. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Sexta edición. Marcial Pons. 2016. p. 228. En el mismo sentido Villar Escurra señala que: “Será acto definitivo todo aquel que finalice o impida la conclusión de un expediente que podrá ser objeto de recurso en cualquier caso. Por el contrario, el concepto de acto de trámite queda reducido a todos aquellos en los que no concurren estas circunstancias y que como regla general no serán susceptibles de impugnación autónoma, excepto en el supuesto de que causen indefensión al administrado.” (VILLAR EZCURRA, José Luis. “Los actos administrativos de trámite: el acto reiterativo y la indefensión del particular”. En *Revista de Administración Pública*. N° 86. 1978. p. 363).

²² VILLAR EZCURRA, José Luis. Op. cit p. 336.

²³ “La función fundamental del acto consiste en ser la última fase en la concreción de los derechos y deberes que se engarzan en una norma, con capacidad, por tanto, de modalizarla, de adaptarla

Así, es claro apreciar que, en el caso de la ampliación del plazo de tramitación de un procedimiento sancionador, nos encontramos ante una decisión que alarga el tiempo que un administrado debe soportar las consecuencias negativas derivadas de este tipo de procedimientos prolongándose de esta manera, las cargas que ello suponen.

Siendo la sanción administrativa un acto administrativo de contenido gravoso sobre los derechos de los administrados, en la medida que entraña la atribución de un comportamiento ilegal, el solo hecho que se le impute a una persona haber cometido una infracción administrativa, genera un riesgo de lesión de los derechos del sujeto imputado si, al término del procedimiento o, posteriormente, durante el proceso contencioso administrativo, el administrado inicialmente imputado resulta exonerado de toda responsabilidad.

De esta manera, se desprende la exigencia de un régimen jurídico que asegure, específicamente, los derechos e intereses legítimos del administrado que será afectado por tal decisión, lo que el TUO LPAG protege mediante la exigencia de motivación de la decisión de ampliación del plazo del procedimiento sancionador y su posible impugnación, aunque ésta deba ser postergada hasta el momento de la emisión de la resolución final del procedimiento, conforme a la regla de la inimpugnabilidad autónoma de los actos de trámite²⁴.

La motivación es un elemento esencial en la configuración del acto administrativo. Sin perjuicio de las distintas perspectivas doctrinarias y jurisprudenciales respecto de su calificación como requisito material o formal del acto administrativo y, consecuentemente, del régimen aplicable ante su omisión, lo cierto es que la motivación del acto administrativo ha venido adquiriendo, progresivamente, una

a las situaciones singulares y tanto cuando se actúa en ejercicio de potestades regladas como, y con mayor razón, si se actúa en el ejercicio de potestades discrecionales. Esta es la misión del acto administrativo: operar la máxima concreción de la norma, que es su aplicación singular. Desde esta perspectiva no serían actos administrativos, en tanto no conllevan una declaración jurídica con los efectos indicados con anterioridad, los actos instrumentales o de procedimiento. Ayudan a la concreción de la norma. Son hitos, a veces indispensables, para la declaración que contiene el acto administrativo como resolución o acto definitivo que pone fin al procedimiento. Cuando esos actos instrumentales impiden ese final previsto -la declaración jurídica- se sitúan en la misión que corresponde al acto administrativo, determinan la declaración por vía negativa y por eso son recurribles." (MEILAN GIL, José Luis. *Categorías jurídicas en el Derecho Administrativo*. Iustel. Escola Galega de Administración Pública. 2011. p. 134).

²⁴ La regla de inimpugnabilidad autónoma de los actos de trámite, supone que cualquier vicio que afecte a un acto de trámite únicamente podrá ser objeto de impugnación luego de la emisión del acto administrativo para el cual sirvió de antecedente, salvo que produzca una situación de indefensión, entre otros supuestos. Para el derecho peruano ver: DANOS ORDOÑEZ, Jorge. "La impugnación de los actos de trámite en el procedimiento administrativo y la queja". En *Derecho & Sociedad*. N° 2008. 2007. p. 267-271. Respecto del derecho español, debe tenerse presente que: "Dice el art. 23.2 LPAC que contra el acuerdo de ampliación de plazo no cabe recurso. Pero, naturalmente, sí que es posible que, con ocasión del recurso que se interponga contra la resolución final, se combata ese acuerdo ampliatorio del plazo. Y entonces el tribunal, si aprecia la ilegalidad de la ampliación, partirá de que el procedimiento debió terminar en el *dies ad quem* originario y, de no ser así, anulará la resolución final por caducidad." (REBOLLO PUIG, Manuel. *Op. cit.* p. 238).

mayor importancia y relevancia, trascendiendo el interés subjetivo del destinatario directo del acto y comprendiendo, también, al conjunto de la sociedad²⁵.

La motivación del acto administrativo es la expresión formal de las razones, fácticas y jurídicas, que sustentan la decisión adoptada por la Administración. Se trata, pues, de hacer cognoscible (y, por lo tanto, debatible) el proceso lógico y argumentativo que le ha permitido a un órgano administrativo arribar a una cierta conclusión.

En este sentido, debe tenerse presente que: “Lo que se exige de los órganos que adoptan decisiones jurídicas es que justifiquen sus decisiones, caracterizándose el razonamiento jurídico como un tipo de razonamiento práctico, no dirigido a explicar, sino a demostrar, acreditar o fundamentar tales decisiones.”²⁶

El deber de motivación de los actos administrativos está consagrado en el ordenamiento jurídico como un medio para asegurar y satisfacer un conjunto amplio de finalidades: previene la arbitrariedad en el ejercicio de las potestades públicas al obligar a la autoridad a mostrar un razonamiento justificativo de sus decisiones²⁷; asegura la transparencia en el ejercicio de la función pública y, en esa medida, permite conocer y confrontar las razones que justifican una decisión²⁸; garantiza los derechos de los interesados en el acto administrativo, porque conocer la razón que sustenta la decisión, permite comprender su apego a la legalidad así como facilita el control (en vía de recurso administrativo o judicial) de la decisión

²⁵ “(...) la exigencia de la motivación es inapelable en nuestro ordenamiento jurídico, constituyendo una pieza esencial del Estado de Derecho como garantía ineludible del ciudadano en sus relaciones con la Administración, resultando, por ello, determinante la necesidad de acotar y asentar los rasgos fundamentales de la misma en una sociedad en la que el halo de la transparencia ha embargado la actuación de los poderes públicos.” (NAVARRO GONZÁLEZ, Rocío. *La motivación de los actos administrativos*. Prólogo de Eduardo Gamero Casado. Thomson Reuter. Aranzadi. 2017. p. 32-33).

²⁶ NAVARRO GONZÁLEZ, Rocío. Op. cit. p. 43.

²⁷ “La frontera, la línea divisoria entre el poder constitucionalmente legítimo y el que no lo es, está, pues, en las razones, que, en el primer caso, aportan una justificación objetiva a la decisión en que el poder se expresa y, en el segundo, o bien faltan o no pueden proporcionar esa imprescindible justificación, en la existencia, por lo tanto, de razones justificativas. Esta es la idea primigenia de lo arbitrario (...) No puede haber duda, pues, de que el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos incorporado en nuestro ordenamiento fundamental (...) tiene el alcance y la significación antes destacados, primero como proscripción y erradicación de nuestro sistema jurídico-político del poder entendido como simple expresión de la voluntad y la fuerza de quien lo detenta y, después, como exigencia imperativa e inexcusable del fundamento adicional de la razón. El único poder que la Constitución acepta como legítimo ha de ser, pues, el que se presente como resultado de unvoluntad racional.” (FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *De la arbitrariedad de la Administración*. Quinta edición. Thomson-Civitas. 2008. p. 229-232).

²⁸ “(...) en los procedimientos aplicativos que tienen por objeto inmediato garantizar derechos e intereses individuales, en los que la respuesta material ya está predeterminada en la ley y la transparencia sirve a los fines de defensa y del ulterior control judicial, se exigirá una adecuada motivación de la resolución adoptada de los hechos y fundamentos de Derecho en los que se sustenta mientras que aquellos procedimientos en los que se decide lo que la ley no ha resuelto, donde se innova y se crea Derecho, la motivación adquiere sustantividad propia actuando como verdadera estrategia de la transparencia que se resuelve a través de un juicio en el que han de ponderarse bienes o intereses, como ocurre en el ejercicio de potestades discrecionales.” (NAVARRO GONZÁLEZ, Rocío. Op. cit. p. 168-169).

adoptada, garantizando de esta manera el derecho de defensa del interesado afectado, entre otros²⁹.

Una decisión administrativa (sea un acto administrativo en sentido estricto o un acto de trámite) que carezca totalmente de motivación o que muestre una insuficiente o indebida motivación implicará una violación de los derechos del administrado afectado y deberá ser declarada nula, por lesionar derechos fundamentales del administrado, según lo tiene establecido la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional³⁰.

Esta exigencia de motivación es, incluso, más relevante en el caso del ejercicio de potestades discrecionales³¹ ya que en estos casos la ley configura las potestades administrativas estableciendo un margen de apreciación en el órgano administrativo para que adopte, en un caso concreto, una previsión posible dentro de las opciones que la ley le permite³².

Para los efectos de esta monografía, esta discrecionalidad se aprecia en dos niveles: el primero, admitir la posibilidad de extender el plazo de duración de un procedimiento sancionador; el segundo, determinar el plazo exacto de dicha extensión que, en todo caso, no podrá ser superior a tres meses³³.

²⁹ “La motivación, como ya dijimos, es un medio técnico de control de la causa del acto. Por ello no es un simple requisito meramente formal, sino de fondo (más técnicamente: la motivación es interna corporis, no externa; hace referencia a la perfección del acto más que a formas exteriores del acto mismo). Quiere decirse que la motivación no se cumple con cualquier fórmula convencional: por el contrario, la motivación ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión.” (GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Décimo novena edición. Civitas. Thomson-Reuters. 2020. Madrid. p. 612).

³⁰ “Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que, en los procesos administrativos sancionadores, la motivación <no sólo constituye una obligación legal impuesta a la Administración, sino también un derecho del administrado, a efectos de que éste pueda hacer valer los recursos de impugnación que la legislación prevea, cuestionando o respondiendo las imputaciones que deben aparecer con claridad y precisión en el acto administrativo sancionador. De otro lado, tratándose de un acto de esta naturaleza, la motivación permite a la Administración poner en evidencia que su actuación no es arbitraria, sino que está sustentada en la aplicación racional y razonable del derecho y su sistema de fuentes>.” (Tribunal Constitucional. Expediente N° 01485-2018-PA/TC. Párrafo 11).

³¹ “La potestad discrecional permite un margen de actuación a la Administración, que de forma deliberada le concede el legislador para que elija de entre diversas soluciones posibles, igual de válidas y justas, la que atienda del modo más satisfactorio al interés general (...) Los límites jurídicos del ejercicio de las potestades discrecionales no son solo de carácter sustantivo sino también organizativos y procedimentales y en atención a estos últimos, se puede afirmar que la potestad ha de ejercerse por el órgano competente a través de un procedimiento establecido y motivando expresamente la decisión que se adopte.” (NAVARRO GONZÁLEZ, Rocío. Op. cit. p. 356).

³² “La motivación exige incorporar en todos los actos administrativos alguna referencia racional que permita colegir con facilidad los argumentos lógicos y concatenados que fundamentan dicha resolución administrativa. La motivación es una herramienta fundamental para justificar el debido ejercicio de una potestad discrecional, de modo que, si la decisión que la materializa no se motiva, el acto administrativo se encuentra en el campo de la arbitrariedad.” (GÓMEZ GONZÁLEZ, Rosa Fernanda. *Discrecionalidad y potestad administrativa sancionadora. Límites y mecanismos de control*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2021. p. 305).

³³ “La motivación del acto de ampliación del plazo máximo para resolver y notificar no puede, por un lado, basarse en condiciones genéricas sino por referencia singularizada a las circunstancias del caso y por otro, no puede adoptarse de forma apriorística, sino que procederá tan solo

Llegados a este punto corresponde discutir qué razones pueden justificar válidamente la ampliación del plazo de un procedimiento sancionador³⁴.

Un primer grupo de razones por las cuales cabría disponer la ampliación del plazo de un procedimiento sancionador se encuentra en la ocurrencia de hechos ajenos a la voluntad de los intervinientes que tengan efectos, precisamente, sobre la posibilidad misma de su tramitación. Este sería el supuesto de la ocurrencia de eventos de fuerza mayor que hayan hecho imposible la tramitación de ciertas actuaciones procedimentales como, por ejemplo, una orden gubernamental que disponga la inamovilidad social y la suspensión de la actividad de las entidades públicas, un desastre natural, o cualquier evento que impida, materialmente, la continuación de un procedimiento, entre otros supuestos similares.

Un segundo grupo de razones estaría conformado por aquellos supuestos en los que se presentan situaciones que, de forma objetiva, han dificultado la instrucción del procedimiento sin que se presente un comportamiento de mala fe por parte de los administrados. Sería el caso, por ejemplo, de procedimientos en los que concurre un número elevado de sujetos denunciados, por lo que las actuaciones instructoras tomen más tiempo de lo habitual³⁵; o en el caso que deban actuarse un elevado número de medios probatorios o que éstos resulten técnicamente complejos, como podría ser el caso de requerirse peritajes o informes profesionales; o en el caso que sea necesario realizar notificaciones en el extranjero; o, en fin, cualquier otro supuesto que, no siendo habitual o común, tampoco sea consecuencia de la mala fe de los participantes del procedimiento.

Un tercer grupo de razones sí que podrían estar relacionadas con la mala fe de un participante en el procedimiento. Este podría ser el caso, por ejemplo, de la presentación recurrente de recusaciones contra los funcionarios integrantes de un

después de haber agotado todos los medios pertinentes para resolver en el plazo establecido.” (NAVARRO GONZÁLEZ, Rocío. Op. cit. p. 250).

³⁴ “El tercer presupuesto es la justificación de la ampliación de la caducidad. Esto lleva a colegir que la voluntad del legislador es limitar el ámbito de discrecionalidad de la Administración en el momento en que analice si procede o no la ampliación. Desde el punto de vista del administrado, parece una decisión acertada y respetuosa del marco jurídico y las garantías de los administrados, ya que impondrá a la Administración el deber de sustentar debidamente sus razones y motivos para ampliar el plazo perentorio. De lo contrario, dicha decisión sería arbitraria y, evidentemente, cuestionable por aquel que haya sido afectado.” (SÁNCHEZ POVIS Lucio y VALVERDE ENCARNACIÓN, Gianpierre. Op. cit. p. 89)

³⁵ “En tal sentido, es evidente que, a la fecha, en el presente PAS el administrado cuenta con un plazo para ejercer su derecho a la defensa, mediante la presentación de sus descargos al Informe Final y su audiencia de informe oral no presencial, programada para el 08 de abril de 2022, que excede el plazo de caducidad del citado PAS. Asimismo, conforme se puede apreciar de lo descrito líneas supra, en el trámite del presente PAS, no se evidencia inacción en la Administración, toda vez que, permanentemente se impulsó su tramitación y se otorgaron los plazos pertinentes para las actuaciones del administrado. (...) Por consiguiente, a fin de que la Autoridad Decisora pueda emitir su pronunciamiento en un plazo razonable y en resguardo del derecho de defensa del administrado, comprendido dentro del principio del debido procedimiento, corresponde ampliar el plazo de caducidad del presente PAS por un periodo de quince (15) días calendario adicionales, es decir, hasta el 22 de abril de 2022, de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 259° del TUO de la LPAG.” (Resolución Subdirectorial N° 110-2022-SFAP-OEFA).

órgano administrativo con competencia en el procedimiento sancionador. O la reiterada solicitud de postergación de actuaciones procedimentales.

Los casos descritos en los párrafos anteriores se refieren a situaciones ajenas a la voluntad o actuación de la Administración y exhiben una causa que podría fundamentar la extensión del plazo de tramitación de un procedimiento que no depende de la voluntad o del comportamiento de la propia Administración.

A diferencia de los ejemplos anteriores, no sería procedente alegar una circunstancia bajo el control o dominio de la propia Administración para justificar la ampliación del plazo de duración de un procedimiento sancionador, porque ello sería admitir que el incumplimiento del deber de impulso del procedimiento pudiera ser una razón válida para prolongar el efecto negativo que debe soportar el administrado por estar comprendido, precisamente, en un procedimiento sancionador.

Lo anterior se encuentra directamente relacionado con los alcances del principio de impulso de oficio³⁶, el cual impone a las autoridades administrativas el deber de desarrollar un comportamiento activo en la realización de todas las acciones, materiales o procedimentales, que resulten necesarias para resolver en forma oportuna un procedimiento a su cargo³⁷.

De esta manera, podemos concluir que únicamente motivos ajenos a la voluntad de la Administración o fuera de su capacidad de control podrían ser considerados como fundamentos válidos para justificar la decisión de ampliar el plazo de tramitación de un procedimiento sancionador.

Esta conclusión es consistente con la jurisprudencia comparada que señala que:

(...) la validez de la prolongación de un procedimiento (...) dependerá de la naturaleza y entidad efectiva de las circunstancias valoradas (...) sin que sea suficiente con su invocación formal, pues ha de constar su real incidencia en el discurrir del procedimiento. Por otro lado, tampoco bastan las que pueden ser consideradas ordinarias y previsibles y, desde luego, la constancia de la lentitud del mismo [procedimiento] excluye la procedencia de la prolongación.³⁸

³⁶ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

“Artículo IV. Principios generales.

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

(...)

Principio de impulso de oficio. - Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento de las cuestiones necesarias.”

³⁷ JIMÉNEZ MURILLO, Roberto. „Los principios de impulso de oficio y verdad material en el procedimiento administrativo“. En *Derecho-PUCP*. N° 67. 2011. p. 189-206.

³⁸ Sentencia del Tribunal Supremo español 402/2020. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

De ello se desprende que un argumento inconsistente sería aquel que propone como causa de la extensión del plazo de tramitación de un procedimiento, la necesidad de concluir con las actuaciones de instrucción sin explicar cómo o por qué dichas actuaciones no se han podido realizar. Ante la falta de una razón que lo justifique, estaríamos, más bien, ante la consecuencia de la propia inactividad formal en que ha incurrido la Administración, es decir, la imposibilidad de concluir oportunamente con las actuaciones de instrucción del procedimiento.

Si se admitiera como válido este argumento, no existiría incentivo para que la Administración cumpla sus actuaciones de instrucción en los plazos legalmente establecidos porque siempre podría fundamentar en ese incumplimiento la necesidad de extender el plazo del procedimiento sancionador. Este razonamiento, además, dejaría sin contenido la exigencia de celeridad y eficiencia que forma parte del contenido del principio de impulso de oficio reconocido por el TUO LPAG.

Tratándose de una atribución extraordinaria (“Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional ...”), la interpretación de sus alcances debe ser igualmente restrictiva y no debe permitirse la utilización de razones más bien ordinarias, recurrentes o previsibles para justificar la extensión del plazo de tramitación, pues el resultado sería, precisamente, la desnaturalización del citado carácter excepcional de la ampliación del plazo de duración de los procedimientos sancionadores³⁹.

Este sería el caso de un procedimiento en el que se evidenciara una inactividad durante ocho meses y que, con motivo de dicha inactividad, se extendiera el plazo para su resolución. En la medida en que no se acredite ninguna razón que explique las razones por las cuales se produjo dicha inactividad, resulta jurídicamente imposible aludir a ella para justificar la decisión de ampliar el plazo de duración del procedimiento.

Como lo hemos señalado anteriormente, el TUO LPAG configura como una potestad discrecional la extensión del plazo del procedimiento sancionador. Por lo tanto, si la ley permite que la Administración pueda decidir la extensión del plazo del procedimiento sancionador hasta en tres meses adicionales, constituye una exigencia legal ineludible explicitar las razones por las cuales la Administración opta por un plazo determinado, especialmente si ha decidido extenderlo hasta el máximo legal.

³⁹ En el mismo sentido, en relación con la Sentencia del Tribunal Supremo español 402/2020, se ha señalado que: “Lo interesante de este pronunciamiento del Tribunal Supremo es la interpretación tan restrictiva que hace de la motivación por circunstancias excepcionales (...)” (LOZANO CUTANDA, Blanca. ¿Cuándo puede la Administración ampliar el plazo para resolver y evitar así la caducidad del procedimiento sancionador o restrictivo de derechos? Disponible en: <https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2020/04/Cua%CC%81ndo-puede-la-Administracio%CC%81n-ampliar-el-plazo-.pdf>)

Lo anteriormente expuesto se encuentra en sintonía con los criterios utilizados por algunos tribunales administrativos⁴⁰.

Así, por ejemplo, en relación a la necesidad de extender el plazo del trámite de un procedimiento sancionador con el fin de cumplir con emitir el informe final de instrucción y la posterior resolución final, el citado Tribunal ha señalado que:

Asimismo, con relación al tiempo que requería la Autoridad para emitir el I[nforme] F[inal] de I[nstrucción], la Resolución Directoral, así como a efectos de otorgar al administrado el plazo legal para que este pueda formular sus descargos, presentar medios probatorios para un mejor resolver, en atención al debido procedimiento y el derecho de defensa, es preciso señalar que dichas actuaciones son ordinarias y propias de todo procedimiento administrativo sancionador; por lo que no constituye un sustento válido para prorrogar el plazo de caducidad administrativa (...) En ese sentido, la ampliación de la caducidad administrativa no puede sustentarse en la falta de realización de actuaciones que no se realizaron de manera oportuna como consecuencia de una demora injustificada (...) siendo este un hecho únicamente atribuible a la misma Administración.⁴¹

En relación con la exigencia de motivación del acto que dispone la ampliación del plazo para la tramitación del procedimiento sancionador, el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha señalado que:

(...) considera importante precisar que la resolución de ampliación del plazo de caducidad administrativa debe exponer los motivos por los cuales se requiere la prórroga excepcional del plazo primigenio; así como sustentar el plazo prorrogado, reflejando el tiempo que razonablemente se requiera a fin de cumplir con las actuaciones que se precisen –detalladas y que brinden sustento de la referida ampliación de caducidad administrativa.⁴²

⁴⁰ Las normas sobre la caducidad del procedimiento sancionador se encuentran establecidas por el TUO LPAG, por lo que las normas sectoriales, ordinariamente de rango reglamentario, no pueden reducir sus alcances. Además, el propio TUO LPAG no permite que las normas especiales puedan establecer condiciones menos favorables para los administrados. Por este motivo, resulta ilustrativo conocer la interpretación utilizada por otros tribunales administrativos respecto de las normas de caducidad.

⁴¹ Resolución N° 098-2021-OEFA/TFA-SE. En el mismo sentido, la Resolución N° 180-2020-OEFA/TFA-SE, señala lo siguiente: "(...) con relación al tiempo que requería la Autoridad para emitir el Informe Final de Instrucción, así como el que precisaba a efectos de otorgar al administrado el plazo legal para que este pueda formular sus descargos a dicho pronunciamiento, es preciso señalar que, dichas actuaciones son ordinarias y propias de todo PAS (...) que conforme a lo desarrollado, pudo realizarse dentro del plazo primigenio, por lo que no constituye un sustento válido para prorrogar el plazo de caducidad administrativa."

⁴² Resolución N° 098-2021-OEFA/TFA-SE. En el mismo sentido, el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha señalado que: "En efecto, dicha motivación reviste especial importancia en dos supuestos de la referida ampliación: i) en el sustento de la ampliación en sí misma; y, ii) la justificación del plazo prorrogado; sobre este último punto, la Autoridad tiene la facultad de establecer un determinado periodo de tiempo, que puede ser prolongado hasta tres (3) meses, por lo que su decisión debe reflejar el tiempo que razonablemente se requiera a fin de cumplir con las actuaciones que se precisen." (Resolución N° 223-2021-OEFA-TFA/SE).

Adicionalmente, debe tenerse presente que la posibilidad de extender el plazo de tramitación del procedimiento sancionador es una excepción a la regla general, que fija el plazo en nueve meses, por lo que: “(...) la excepcionalidad de esta medida lleva consigo interpretar de manera restrictiva los supuestos en los que es posible su aplicación; en ello radica la exigencia de que la Autoridad exteriorice las razones que fundamentan y respaldan su decisión, a efectos de verificar si, en efecto, las circunstancias que rodean el caso en concreto plantean la necesidad de la ampliación del plazo primigenio.”⁴³

El TUO LPAG establece que la motivación es un requisito de validez del acto administrativo⁴⁴ y, en consecuencia con ello, su omisión constituye una causal de nulidad del mismo⁴⁵ y la doctrina nacional así lo ha considerado⁴⁶.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha fijado, en una larga y consistente línea interpretativa, las lesiones de derechos y principios constitucionales que la falta de motivación del acto administrativo implica, al señalar que: “El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional. Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad; presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa. En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación

⁴³ Resolución N° 257-2021-OEFA/TFA-SE.

⁴⁴ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

“Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos.

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

4.- Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.”

⁴⁵ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

“Artículo 10°.- Causales de nulidad.

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

(...)

El defecto o la omisión de algunos de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14°.”

⁴⁶ “(...) si se pretende caracterizar el régimen jurídico peruano de la motivación, puede afirmarse que él mismo establece la regla general de la obligatoriedad de la motivación así como los supuestos de excepción, y que se ha valorado este instituto jurídico como un elemento esencial intrínseco del acto administrativo y sustento de su validez, con lo que se ha asumido una postura garantista respecto de las relaciones que mantiene la Administración con el administrado.” (ZEGARRA VALDIVIA, Diego. La resolución en el procedimiento sancionador y el derecho de defensa. en ZEGARRA VALDIVIA, Diego y Víctor BACA ONETO (Coordinadores). *La Ley del Procedimiento Administrativo General. Diez años después. Libro de ponencias de las jornadas por los diez años de la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Palestra Editores. Lima. 2011. p. 356).

administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.”⁴⁷

iii. Efectos de la caducidad del procedimiento sancionador

Una vez transcurrido el plazo del procedimiento (sea el ordinario o el extendido) sin que se haya emitido y notificado la correspondiente resolución final acaecerá, sin necesidad de declaración alguna, la caducidad del procedimiento, concluyéndose de forma definitiva.

Para que se produzca tal efecto, no es necesario que el administrado lo solicite ni, por supuesto, que la autoridad lo declare formalmente. Basta, pues, el mero transcurso del plazo aunque, como es evidente, para disponer la conclusión del procedimiento y el correspondiente archivo, sí que será necesaria una resolución expresa que lo establezca.

Además, eventualmente, habría que determinar si se configuran los supuestos que habiliten considerar la existencia de responsabilidad administrativa en los funcionarios responsables de que haya acaecido dicha caducidad procedimental.

Una vez vencido el plazo para la conclusión del procedimiento sancionador sin que se haya cumplido con notificar la resolución final, si la autoridad administrativa emite un acto administrativo o procede a notificarlo, deberá considerarse que dichas actuaciones son nulas, en tanto la autoridad administrativa ha perdido competencia porque ha transcurrido el plazo en que podía ejercerla.

Hay, sin embargo, una precisión que el TUO LPAG introduce en el tratamiento de los efectos de la caducidad. Aunque se establece que el procedimiento debe concluir y disponerse su archivo, el artículo 259.4 del TUO LPAG permite que las medidas preventivas, correctivas y cautelares⁴⁸ que se hubieran dictado mantengan su vigencia durante tres meses, a la espera del inicio de un nuevo procedimiento sancionador⁴⁹.

⁴⁷ Tribunal Constitucional. Expediente N° 03670-2014-PA/TC. Párrafo 6.

⁴⁸ Hemos abordado la cuestión relativa al sentido y contenido de los conceptos de medidas correctivas, medidas preventivas y medidas cautelares en nuestro trabajo *Las medidas administrativas para la protección ambiental según la legislación peruana*. (TIRADO BARRERA, José Antonio. *La actividad de fiscalización en el procedimiento administrativo peruano*. ESAN Ediciones. Lima 2022. p 115-156).

⁴⁹ “Evidentemente se trata de un intento de debilitar los efectos de la caducidad como un instrumento útil para garantizar el derecho al plazo razonable y una innecesaria tolerancia a la pereza administrativa. Carece de ningún sentido dogmático afirmar que un procedimiento administrativo sancionador ha caducado pero queden vigentes sus resoluciones incidentales, como son las medidas correctivas, las preventivas y las cautelares dictadas durante su vigencia. Es una ficción legal dispuesta por la norma, que se agrava además porque se les da un plazo de supervivencia anómalo por tres meses adicionales.” (MORON URBINA, Juan Carlos. Op. cit. p. 541).

iv. La caducidad de un procedimiento sancionador y las consecuencias respecto de la prescripción de las infracciones imputadas inicialmente por aquél

Si la caducidad del procedimiento tiene como consecuencia la conclusión del mismo aún falta determinar qué consecuencias se derivan de dicha situación pues, como es obvio, el inicio de un procedimiento sancionador tiene ciertos efectos sobre la situación jurídica creada por la comisión de una infracción, destacadamente, la interrupción del decurso del plazo prescriptorio.

En una situación ordinaria, la notificación de la imputación de cargos tiene como consecuencia que el plazo de prescripción de una infracción se vea suspendido, es decir, que el cómputo del plazo transcurrido desde la fecha de la comisión de la infracción se detiene, pudiendo retomarse dicho cómputo (adicionando al ya transcurrido el plazo que empieza a correr nuevamente) cuando, como lo establece el artículo 252.2 TUO LPAG, el trámite del procedimiento se mantuviera paralizado por 25 días hábiles sin responsabilidad del imputado.

En el caso que el procedimiento caducara, aparece la discusión sobre qué efectos tiene dicha caducidad sobre el cómputo del plazo de prescripción. Si se asumiera que la caducidad no produce ningún efecto sobre el cálculo del plazo de prescripción, entonces entenderíamos que el procedimiento caducado mantiene una de sus principales consecuencias; por el contrario, si admitiéramos que la caducidad del procedimiento tiene como consecuencia que no debe tomarse en cuenta el efecto suspensivo sobre el cómputo de la prescripción, inevitablemente el plazo del procedimiento ahora caducado (de ordinario, 9 meses o más si hubiera sido ampliado) tendría necesariamente que adicionarse al plazo transcurrido desde la comisión de la infracción hasta la fecha de notificación de la imputación de cargos.

Cada una de estas opciones tiene efectos distintos: en el primer caso, el comportamiento negligente o doloso de la Administración no produciría ningún efecto en su contra y mantendría, a pesar de esta actuación ilegal, los efectos gravosos sobre el imputado porque éste tendría que seguir soportando el efecto de un posible procedimiento sancionador en su contra; en el segundo caso, la negligencia de la Administración tendría una consecuencia favorable para el imputado que, ahora, podrá adicionar al cómputo del plazo de prescripción ya iniciado, el plazo de duración del procedimiento ahora caducado, lo que puede producir, en ciertas circunstancias la prescripción de la infracción inicialmente imputada⁵⁰.

⁵⁰ En una situación extrema, si el procedimiento sancionador fue iniciado una vez transcurrido 3 años y 6 meses de la comisión de una infracción y se declara su caducidad, a dicho plazo se tendrá que agregar el de duración del procedimiento caducado (por ejemplo, 9 meses), dando lugar a que se sumen dichos plazos y se supere el plazo ordinario de prescripción de las infracciones, que es de 4 años.

La doctrina se inclina a aceptar que la caducidad del procedimiento tiene como consecuencia eliminar todo efecto suspensivo del plazo de prescripción de la infracción imputada porque:

Si hay algo indiscutido es que el procedimiento caducado no interrumpe la prescripción. A estos efectos, si puede decirse que <el procedimiento caducado se hace inexistente>. Tampoco tendrán efectos interruptivos las actuaciones tendentes a la ejecución de la resolución inválida por caducidad. Y, por supuesto, si la Administración negó la caducidad y sólo se consigue su declaración con sentencia tras recurso contencioso administrativo, ese recurso no interrumpe la prescripción y durante el tiempo transcurrido antes de la sentencia habrá corrido el plazo de prescripción.⁵¹

v. Acerca del reinicio del procedimiento caducado y la garantía del non bis in idem

Una vez declarada la caducidad de un procedimiento se abre la cuestión respecto de la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento respecto de los mismos hechos. Nuestra ley procedimental lo admite sin ambigüedades en su artículo 259.4

Ahora bien, que el TUO LPAG lo admita no significa que se trate de una cuestión pacífica, pues cabría formular contra esta posibilidad que el inicio de un nuevo procedimiento sancionador implicaría una lesión al principio non bis in idem y que, estrechamente vinculado a lo anterior, la posibilidad de reabrir o reiniciar un procedimiento caducado priva de todo contenido a la institución de la caducidad del procedimiento⁵².

La garantía del non bis in idem contempla una vertiente procedimental que prohíbe la sucesión de procedimientos sancionadores dirigidos contra el mismo sujeto, por los mismos hechos y por el mismo fundamento jurídico⁵³. Aunque la garantía del non bis in idem plantea diversos problemas⁵⁴, en este punto podemos

⁵¹ REBOLLO PUIG, Manuel. Op. Cit. p. 269.

⁵² REBOLLO PUIG, Manuel. Op. cit. p. 261-262.

⁵³ “El sometimiento a un proceso o procedimiento supone por sí mismo (sin necesidad de imponer sanción alguna) una carga o gravamen para el ciudadano, por lo que su reiteración por unos mismos hechos carecerá normalmente de justificación y se traducirá en un atentado a los principios de proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad y seguridad jurídica. La prohibición de enjuiciar varias veces los mismos hechos no sólo garantiza tales principios, sino que evita, además, la posibilidad de una doble sanción y que recaigan eventuales pronunciamientos de signo contradictorio (18). Comparto, por ello, la opinión de quienes consideran que el non bis in idem constituye un principio que no sólo prohíbe la imposición de dos sanciones por unos mismos hechos, sino también su doble enjuiciamiento (penal o administrativo).” (CANO CAMPOS, Tomás. Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho Administrativo Sancionador. En *Revista de Administración Pública*. N° 156. 2001. p. 200).

⁵⁴ Sobre el contenido de la garantía del non bis in idem y sus distintos alcances y perspectivas ver: ALARCON SOTOMAYOR, Lucía. *La garantía non bis in idem y el procedimiento administrativo sancionador*. Iustel. Madrid. 2008; BUENO ARMIJO, Antonio. “Non bis in idem en el Derecho europeo: garantía sustancial y procesal”. En MONTAÑA PLATA, Alberto y Jorge Iván RINCON CORDOBA (Editores). *El poder sancionador de la administración pública: discusión, expansión y construcción*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2018. p. 951-994; BUENO ARMIJO,

detenernos en el supuesto más recurrente amparado por el TUO LPAG, que no es otro sino la posibilidad de disponer el inicio de un nuevo procedimiento sancionador exactamente idéntico al caducado⁵⁵.

La razón de ser de la prohibición de la sucesión de procedimientos sancionadores se encuentra en la necesidad de garantizar al administrado que el ejercicio de la potestad sancionadora se conduzca de forma proporcional y no implique una respuesta punitiva exagerada o desorbitada respecto de la lesión de los bienes jurídicos afectados⁵⁶.

De esta manera, si se admite la sucesión de procedimientos sancionadores, seguidos contra el mismo sujeto, por los mismos hechos y por el mismo fundamento, como lo hace el TUO LPAG, se termina poniendo en cuestión la vigencia de la vertiente procedimental de la garantía del non bis in idem, el cual, de esta forma, terminaría vaciado de contenido.

Por otro lado, pero muy estrechamente vinculada a esta cuestión, resulta sorprendente constatar que, si el fundamento de la caducidad procedimental es fijar una garantía a favor del administrado para impulsar la actuación administrativa en el plazo legal, el régimen legal de la caducidad permita que el administrado continúe sujeto a los efectos desfavorables que todo procedimiento sancionador implica, como consecuencia del posible inicio de un nuevo procedimiento⁵⁷.

Así, se ha señalado que: “(...) resulta inadmisibles que le acusado tenga que pagar con una nueva pena de banquillo por haber sufrido un primer procedimiento administrativo carente de las debidas garantías o aquejado de un vicio esencial, máxime cuando este vicio no le es imputable a él, sino a la Administración que ha

Antonio. El principio <non bis in idem> en el Derecho de la Unión Europea. Una configuración cada vez más alejada del ordenamiento español. en REBOLLO PUIG, Manuel y otros (Directores) *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador* (2021). Civitas. Thomson Reuters. Navarra. 2021. p. 271-307; CANO CAMPOS, Tomás. Los claroscuros del non bis in idem en el espacio jurídico europeo. en REBOLLO PUIG, Manuel y otros (Directores). *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2022*. Civitas. Thomson-Reuters. Navarra. 2022. p. 27-69; GOMEZ TOMILLO, Manuel. “Non bis in idem en los casos de dualidad de procedimientos penal y administrativo. Especial consideración de la jurisprudencia del TEDH”. En *InDret*. N° 2. 2020. p. 421-456; VIGNOLO CUEVA, Orlando. “La reducción a la mínima expresión del non bis in idem en el régimen disciplinario peruano”. En DANOS ORDOÑEZ, Jorge y otros (Coordinadores). *Derecho Administrativo: innovación, cambio y eficacia. Libro de ponencias del Sexto Congreso Nacional del Derecho Administrativo*. Thomson Reuters. Lima. 2014. p. 387-413.

⁵⁵ No es casual que el TUO LPAG establezca que las medidas correctivas dictadas en el procedimiento caducado se mantengan vigentes durante tres meses luego de la declaración de caducidad, a la espera, digámoslo amablemente, del inicio de un nuevo procedimiento.

⁵⁶ “El fundamento de la prohibición de bis in idem reside realmente en la desproporción y arbitrariedad que implica la imposición de dos o más sanciones por un mismo hecho o su doble enjuiciamiento en dos o más procesos o procedimientos.” (CANO CAMPOS, Tomás. Op. cit. p. 202).

⁵⁷ “(...) esta facultad de incoar nuevo procedimiento no solo devasta la virtualidad de la caducidad sino que es contraproducente; o sea, que el remedio es peor que la enfermedad porque agrava la lesión del derecho de las personas a que sus asuntos sean resueltos por la Administración en un plazo razonable. La resolución real se retrasará aún más que si se permitiera a la Administración culminar el procedimiento con algún retraso.” (REBOLLO PUIG, Manuel. Op. cit. p. 264).

incumplido la obligación de ejercer su potestad sancionadora en los términos establecidos por la ley. De esta manera, no se crean los incentivos adecuados para que la Administración cumpla puntualmente su obligación de resolver sobre el fondo y notificar la resolución adoptada.”⁵⁸

Lamentablemente, esta es una cuestión que difícilmente podrá revertirse, al menos en el corto plazo, porque no solo se encuentra recogida taxativamente en la ley sino que es admitida, con amplitud, en el derecho comparado a pesar de las serias objeciones a las que se enfrenta.

vi. La caducidad en procedimientos donde intervienen dos o más imputados

Una cuestión no tratada específicamente por el TUO LPAG es la relativa a la aplicación de la caducidad en procedimientos donde intervienen dos o más imputados.

No es inusual que el ordenamiento contemple ciertas infracciones administrativas en las que deban concurrir la conducta de dos o más sujetos para la configuración de la infracción (por ejemplo, los acuerdos colusorios en materia de conductas anticompetitivas, o las infracciones en materia de publicidad comercial que pueden involucrar al anunciante, al medio de comunicación social y a la agencia de publicidad, de ser el caso) o los casos en que se admita la responsabilidad conjunta de una persona jurídica y sus representantes legales (como ocurre en materia de conductas anticompetitivas, protección al consumidor, banca y seguros).

En todos estos supuestos, es perfectamente posible que se inicie un procedimiento sancionador donde sean imputados dos o más sujetos. Evidentemente, cada uno de ellos, por tratarse de sujetos de derecho autónomos, tendrá que ser notificado de la correspondiente imputación de cargos (que podría contener una apreciación parcialmente distinta de los hechos imputados a cada uno y de su nivel de responsabilidad en la comisión del ilícito).

A partir de esta constatación, cabe preguntarse cuál es la respuesta al caso en que la notificación de los cargos a dos o más sujetos imputados se haya realizado en fechas diferentes y si, de esa situación, se deriva la posibilidad de que el cómputo del plazo de caducidad tenga que realizarse respecto de cada imputado o, por el contrario, deba efectuarse de manera común.

El TUO LPAG no ofrece ninguna respuesta a esta cuestión y es posible que ninguna opción ofrezca una solución plenamente satisfactoria. Así, es posible encontrar, por lo menos, tres alternativas de solución a este problema: la primera, considerar que el plazo de caducidad se aplica para cada sujeto imputado, por lo que las vicisitudes de uno no afecten a los demás; la segunda, optar por considerar que el procedimiento se ha iniciado con la primera notificación realizada y

⁵⁸ DOMENECH PASCUAL, Gabriel. “¿Es compatible con el principio ne bis in idem reabrir un procedimiento administrativo sancionador caducado?” En *Revista Española de Derecho Administrativo*. N° 136. 2007. p. 753.

computar el plazo de caducidad desde ese momento para todos los imputados; la tercera opción sería la contraria a la anterior, considerando que el procedimiento recién se inicia con la notificación al último de los interesados, de tal modo que es recién cuando se haya diligenciado la puesta en conocimiento de la imputación de cargos a todos los imputados es que se entenderá iniciado el procedimiento así como el inicio del cómputo del plazo de caducidad.

Con la primera opción se afecta la unidad del procedimiento que, por más que hayan distintos imputados, expresa un tratamiento uniforme de una cuestión igualmente uniforme, porque la razón por la cual se ven comprendidos en un procedimiento es por el rol que dichos sujetos han desempeñado en la configuración de la infracción, lo que obliga a su procesamiento en conjunto.

En el caso de la segunda opción se produciría una situación paradójica, pues se entendería iniciado un procedimiento respecto de quienes todavía no han sido notificados de la imputación de cargos, pudiendo generarse una situación injustificada a su favor, pues ganarán un plazo (el que transcurra entre la notificación al primer imputado y la notificación a cada uno de los demás) que los beneficiaría sin que exista razón para ello.

Y en el caso de la tercera opción, se produciría un perjuicio injustificado pues, al postergarse el cómputo de la caducidad hasta el momento de la notificación del último de los imputados, el primer sujeto imputado y notificado verá que el plazo de caducidad no empezará a correr hasta que la Administración no cumpla con aquella notificación (y podría estar interesada en demorarse en realizar dicha notificación)⁵⁹.

Como se puede apreciar, pues, todas estas opciones generan efectos negativos, no son opciones libres de críticas y producen distorsiones en el procedimiento, pero si hubiera que optar por la opción menos problemática sería necesario considerar que lo menos lesivo a los derechos de los imputados es considerar que el plazo de caducidad corresponde a cada sujeto imputado, aún cuando esta opción de lugar a complicar la conducción del procedimiento a la autoridad administrativa. Pero ello siempre será mejor que cargar a los administrados las consecuencias desfavorables de facilitarle el cumplimiento de sus tareas a la Administración⁶⁰.

⁵⁹ Esta es la sorprendente (y manifiestamente ilegal) opción adoptada por una simple directiva emitida por el Indecopi que regula los procedimientos sancionadores en materia de protección al consumidor. Ver: ALEJOS GUZMAN, Oscar. La caducidad del procedimiento sancionador en el Perú. en *Derecho & Sociedad*. N° 54. Volumen I. 2020. p. 423-424.

⁶⁰ Esta es la opción adoptada por una sentencia del Tribunal Supremo español que, también, llama la atención de Manuel Rebollo Puig por las inconsistencias que se pueden producir. (REBOLLO PUIG, Manuel. Op. cit. p. 242).

vii. La caducidad del procedimiento sancionador donde interviene un denunciante interesado

El último de los problemas que vamos a revisar es el relativo a la aplicación de las normas de caducidad del procedimiento sancionador en los casos en que intervenga un denunciante interesado.

Existen procedimientos sancionadores donde, además de la protección de los intereses generales, cuya tutela tiene asignada la Administración, pueden intervenir otros sujetos administrados distintos del imputado. La intervención de estos sujetos administrados habitualmente se encuentra justificada por la posibilidad de obtener una declaración jurídica con efectos favorables para sus intereses, como ocurre normalmente cuando del procedimiento sancionador, además de la sanción, sea posible conseguir la declaración de una medida correctiva que incida directa e inmediatamente en la posición jurídica de ese otro sujeto administrado (que habitualmente, pero no necesariamente, será el denunciante) o, también, cuando la declaración administrativa pueda servir de base o fundamento para una posterior pretensión indemnizatoria⁶¹.

A pesar de que la figura del denunciante interesado ha sido objeto de un tratamiento amplio desde hace ya algunos años⁶², en nuestra legislación ha merecido una escasa atención y en algunos regímenes sectoriales ha sido ignorada.

Uno de los casos en que la figura del denunciante interesado podría servir para ofrecer una solución armónica a algunos problemas procedimentales, pero donde no se le presta suficiente atención, es el régimen de protección al consumidor⁶³.

⁶¹ Hemos trabajado estas cuestiones en: TIRADO BARRERA, José Antonio. "Sanción, reposición e indemnización como consecuencias autónomas de la infracción administrativa: una lectura a partir del artículo 232.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General". En *Revista de Derecho - Universidad de Piura*. 2016. Volumen 17. p. 51 - 87.

⁶² Entre otros, puede consultarse: COBREROS MENDAZONA, Edorta. El reconocimiento al denunciante de la condición de interesado en el procedimiento sancionador. En SOSA WAGNER, Francisco (Coordinador). *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*. 2000. Tirant lo Blanch. Volumen II; DOMINGUEZ LUIS, Carlos. Reflexiones en torno al status jurídico del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador. en *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*. 2005. Nº 21. Disponible en http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Revista_FP&cid=1142296737844&esArticulo=true&idRevistaElegida=1142296593940&language=es&pagename=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome_RJU&siteName=CM_Revista_FP&urlPage=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome_RJU; GOSALBEZ PEQUEÑO, Humberto. Los interesados en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora y los denunciantes de las infracciones administrativas (¿tutela judicial efectiva de las víctimas en la última jurisprudencia contencioso-administrativa?) en GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y Ricardo ALONSO GARCIA (Coordinadores). *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Volumen I. España. Liber Amicorum Tomás - Ramón Fernández*. Civitas - Thomson Reuters. 2012; MARTIN TIRADO, Richard. El rol del denunciante en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores. en *Praeceptum*. Año 1. Número 1. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Lima. 2014; REBOLLO PUIG, Manuel. Interesados y denunciantes en el procedimiento administrativo sancionador. en BARNES VASQUEZ, Javier (Coordinador). *El procedimiento administrativo en el Derecho Comparado*. Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía. Civitas. Madrid. 1993.

⁶³ Hemos trabajado este problema en: TIRADO BARRERA, José Antonio. "El desestimamiento del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador. Especial énfasis en el caso del

A pesar de que el TUO LPAG se encuentra configurada como una norma común y de garantías mínimas aplicables para todo procedimiento sancionador, la participación de un denunciante interesado en el procedimiento sancionador en materia de protección al consumidor ha motivado que distintas autoridades administrativas adopten decisiones, sin base legal suficiente, que alteran dicho carácter común y garantista del TUO LPAG, llegando al extremo de no aplicar la caducidad en este tipo de procedimientos.

Un ejemplo lo encontramos en el Acuerdo de Sala Plena N° 007-2018, del Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud – Susalud⁶⁴, que señaló lo siguiente:

El usuario o consumidor al presentar su queja pretende una medida correctiva, por ende la diferencia del procedimiento trilateral respecto del PAS (procedimiento administrativo sancionador) está en el interés, toda vez que la actividad del primero es producto de una queja, motivada por un interés particular o privado. La LPAG si bien establece la caducidad para los procedimientos iniciados de oficio (PAS), los cuales poseen un interés público o común y persiguen una sanción por el incumplimiento normativo, sin embargo, en Susalud el procedimiento trilateral sancionador es uno especial, porque interviene el tercero (usuario) buscando tutela administrativa motivada por un interés particular, por lo que su inicio ya no es de oficio, pues incluso aquél tiene la atribución de impugnar en caso de denegación del trámite de su queja; lo que no sucede en un PAS puro.

En este párrafo se puede apreciar el punto central del problema: lo que le interesa al Tribunal de Susalud es evitar que el vencimiento del plazo de tramitación de un procedimiento impida la adopción de una medida correctiva a favor del denunciante, que sería lo único respecto de lo cual dicho denunciante tiene interés.

Sin embargo, ese objetivo no puede ser conseguido evitando la aplicación de la ley procedimental⁶⁵ que, como ya se ha señalado, tiene un carácter común para todo tipo de procedimiento y de base mínima de garantías en el caso del procedimiento sancionador, que ninguna norma especial puede reducir.

En primer lugar, no se ofrece ninguna razón por la cual el efecto garantista que posee la caducidad no debe aplicarse respecto del administrado imputado en un procedimiento sancionador que, como resulta obvio señalarlo, mantiene todos sus derechos procedimentales. Desconocer el derecho de uno para asegurar el derecho de otro, sin base normativa, no es, precisamente, una forma razonable de interpretar las normas. En este escenario, la mera invocación del principio pro consumidor no debe ser utilizado como un comodín para ofrecer una solución (meramente aparente) para cualquier problema interpretativo⁶⁶.

procedimiento sancionador de protección al consumidor". En *Praeceptum*. N° 2. 2015. Indecopi. Lima. p. 105-143.

⁶⁴ Publicado en el diario oficial el 20 de diciembre de 2018.

⁶⁵ Nótese la forma en que esta resolución omite referirse a la figura del denunciante interesado.

⁶⁶ Como ocurre en esta resolución emitida por la Sala de Protección al Consumidor del Indecopi: "De esta forma, la caducidad en los procedimientos de oficio (por iniciativa de la autoridad)

Por otro lado, tan importante como este desconocimiento del carácter común y garantista del TUO LPAG lo es que se utilice un argumento contradictorio e inconsistente, pues si el fundamento para no aplicar la caducidad en los procedimientos sancionadores en materia de protección al consumidor es que el denunciante interesado no pierda la oportunidad de obtener una medida correctiva a su favor como consecuencia del incumplimiento del plazo para resolver ¿por qué en los procedimientos sancionadores en que no existe un denunciante interesado sí se admite que pueda frustrarse la posibilidad de dictarse una medida correctiva dirigida, por ejemplo, a un número indeterminado de beneficiarios o, incluso, donde no se pueda identificar a un beneficio⁶⁷?

Avanzando con este argumento, se tendría que afirmar que la caducidad de cualquier procedimiento sancionador siempre es una medida perjudicial porque limitaría la capacidad de la Administración de proteger los intereses generales puestos a su resguardo, lo que, como es claro advertir, no es afirmado o sostenido por ningún autor.

Aunque estos criterios contrarios a la ley gozan de aceptación, incluso, en sede jurisdiccional⁶⁸, es evidente que una buena intención no basta para justificar la inaplicación de una norma legal. Se trata de interpretaciones contra el texto expreso de la ley, sin una justificación razonable y consistente, que tiene por consecuencia el desconocimiento o el vaciamiento de la figura de la caducidad del

garantiza al proveedor denunciado contar con una decisión sobre su responsabilidad dentro de un plazo específico y a la vez promueve la proactividad y eficiencia de la Administración Pública en la persecución de una infracción, siendo distinto el caso de los procedimientos iniciados a solicitud de parte, pues es un procedimiento que tiene una naturaleza especial, ya que el consumidor tiene la expectativa de la tutela por parte de la administración. En efecto, cuando se trata de un procedimiento por iniciativa de parte, en este caso un consumidor, esta Sala considera que no se podría aplicar la caducidad del procedimiento, pues se estaría castigando a un consumidor interesado -que ha acudido a la autoridad administrativa para la tutela de un derecho- por una circunstancia que no le es atribuible (la falta de actuación oportuna de la autoridad). En este punto conviene tener en cuenta el Principio Pro Consumidor, el cual establece lo siguiente: 'Principio Pro Consumidor. En cualquier campo de su actuación, el Estado ejerce una acción tuitiva a favor de los consumidores. En proyección de este principio en caso de duda insalvable en el sentido de las normas o cuando exista duda en los alcances de los contratos por adhesión y los celebrados en base a cláusulas generales de contratación, debe interpretarse en sentido más favorable al consumidor. Por ende, a criterio de este Colegiado, las disposiciones sobre caducidad, contenidas en el artículo 257° del TUO de la LPAG, deben ser entendidas, como aplicables únicamente a aquellos procedimientos de oficio por iniciativa de la autoridad, pues en estos procedimientos: (i) no existe una pretensión particular de un consumidor que se vea perjudicado por la falta de diligencia de la autoridad; y, (ii) constituye un mecanismo que opera en garantía del administrado (proveedor) quien tiene la expectativa de que exista un límite temporal para que su situación jurídica se vea resuelta'. (Resolución N° 0099-2019/SPC-INDECOPI de fecha 14 de enero de 2019). Tomamos la cita de SUPO CALDERON, Daniela y Ana Ximena DEL ROSARIO GAMERO. "Apuntes respecto al carácter de norma común de la Ley del Procedimiento Administrativo General en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor". En *Forseti. Revista de Derecho*. Volumen 8. N° 11. p. 137.)

⁶⁷ El mismo argumento cabría exhibir en casos donde no existe un interés individual o individualizable, como puede ocurrir, por ejemplo, en ciertas materias relativas a la protección del patrimonio cultural, donde se puede ordenar la adopción de medidas correctivas para resguardar la integridad de una edificación protegida.

⁶⁸ Por todas, la sentencia recaída en el Expediente N° 9926-2019, emitida por la Quinta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo, con sub especialidad en temas de mercado, de fecha 31 de agosto de 2023. Disponible en: <https://lpderecho.pe/plazo-caducidad-aplicable-procedimientos-proteccion-consumidor-expediente-9926-2019/>

procedimiento e introducir una distorsión en el carácter común y garantista del TUO LPAG.

IV. La caducidad del procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas

En el presente apartado nos dedicaremos a revisar la interpretación que de la caducidad del procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas, han realizado la Comisión de Defensa de la Libre Competencia y la Sala de Defensa de la Competencia, órganos integrantes del Indecopi, en su condición de órganos encargados de la aplicación de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas⁶⁹.

Nos interesa analizar la forma en que se ha aplicado la figura de la caducidad del procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas porque se trata de un sector de referencia, particularmente sensible y especializado y que, como se apreciará, obligó a las autoridades competentes a adoptar decisiones desde, prácticamente el momento mismo de la incorporación de la caducidad del procedimiento sancionador en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

i. ¿Cómo han interpretado los órganos resolutivos en defensa de la competencia las normas sobre caducidad del procedimiento sancionador?

Para el caso del procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas, el primer momento en que discutió la aplicación de la caducidad fue a propósito de la Consulta Jurídica N° 015-2017-JUS/DGDNCR, emitida por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a solicitud del Indecopi entidad que requirió formalmente: “(...) opinión sobre los alcances del artículo 257 del TUO de la Ley N° 27444 y los procedimientos tramitados bajo la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobado por Decreto Legislativo N° 1034 (...)”⁷⁰

A efectos de abordar esta cuestión, la Consulta Jurídica, luego de dar cuenta de algunos de los aspectos teóricos de la figura de la caducidad, ingresa directamente a la determinación del plazo de caducidad en el procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas, señalando lo siguiente: “El Título V del Decreto Legislativo N° 1034, se encarga de regular el procedimiento administrativo sancionador en materia de represión de conductas anticompetitivas. Si bien dicho título no establece de forma precisa el plazo de caducidad del procedimiento

⁶⁹ Mediante el Decreto Legislativo N° 1034 se aprobó la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, en el año 2008. Años después, luego de algunas modificaciones, se aprobó, mediante el Decreto Supremo N° 030-2019-PCM, el Texto Único Ordenado de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas. Debe tenerse presente que, mediante la Ley N° 3112 se aprobó la Ley que establece el control previo de operaciones de concentración empresarial, y esta Ley remite su régimen sancionador al procedimiento establecido por la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

⁷⁰ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Consulta Jurídica N° 015-2017-JUS/DGDNCR. p. 1.

sancionador, este plazo lo podemos sacar [sic] del iter procedimental establecida en la citada norma.”⁷¹

Como se puede apreciar, para el Ministerio de Justicia es claro que el Decreto Legislativo N° 1034 no establece de forma precisa el plazo de caducidad aplicable a los procedimientos sancionadores de conductas anticompetitivas. Sin perjuicio de ello, el Ministerio de Justicia se permite afirmar que dicho plazo se puede *sacar* [sic] o *extraer* del conjunto de etapas procedimentales establecidas por dicha norma, sin haber ofrecido una razón que explique o justifique esta conclusión.

En otras palabras, aunque el Ministerio de Justicia es consciente que el Decreto Legislativo 1034 no establece un plazo de caducidad de forma expresa y literal, se propone obtenerlo por vía interpretativa, aunque no ofrezca, repetimos, razón alguna que así lo permita fundamentar.

De este modo, la Consulta Jurídica N° 015-2017-JUS/DGDNCR procede directamente a sumar los plazos establecidos legalmente para cada una de las etapas procedimentales de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas para señalar inmediatamente que:

(...) los plazos para la tramitación del procedimiento administrativo sancionador en materia de represión de conductas anticompetitivas, contados a partir de la contestación de la demanda [sic], transitando por la etapa de instrucción, la emisión del informe técnico, hasta la resolución final en primera instancia, *establecen un plazo que supera los 427 días calendario* para la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, tal como sustenta el memorando 056-2017/ST-CLC-INDECOPI (...)

De este modo, la Consulta Jurídica -siguiendo el criterio expuesto por la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia al momento de formular la consulta- obtiene un plazo de caducidad a partir de la sumatoria de los plazos establecidos para cada una de las etapas procedimentales previstas por el Decreto Legislativo N° 1034, aun cuando esta norma en ningún momento utiliza el término *caducidad* ni tampoco contempla alguna disposición de la cual se pueda desprender, de manera directa o indirecta, alguna consecuencia respecto del incumplimiento de los plazos por ella establecidos.

Como bien se puede entender, la Consulta Jurídica que hemos reseñado se limita a afirmar que el Decreto Legislativo N° 1034 contempla un plazo de caducidad sin ofrecer ninguna razón que lo justifique.

Sin perjuicio del déficit argumentativo que exhibe la Consulta Jurídica N° 015-2017-JUS/DGDNCR, resulta importante conocerla porque refleja el criterio interpretativo utilizado por la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Competencia que, como se verá a continuación, resultará contradictorio con el

⁷¹ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Consulta Jurídica N° 015-2017-JUS/DGDNCR. p. 4.

criterio que la propia Comisión de Defensa de la Libre Competencia asumirá, en un primer momento, sobre esta cuestión.

Un segundo hito relevante en esta materia lo encontramos en el Proyecto de Ley 2271/2017-PE, de fecha 20 de diciembre de 2017, sobre modificación de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

Antes de ingresar en el análisis de su contenido, es muy importante dar cuenta de un detalle formal que, a nuestro entender, es sumamente revelador, como es el hecho que este Proyecto y su Exposición de Motivos hayan sido visados y rubricados por la Comisión de Defensa de la Competencia del INDECOPI⁷². Este detalle demuestra que el órgano resolutor en materia de defensa de la competencia ofreció su respaldo, de forma explícita, al contenido y fundamento del citado proyecto normativo.

Este Proyecto de Ley contiene una serie de referencias a las características de los procedimientos sancionadores en materia de defensa de la competencia, que sirven como fundamento para proponer la introducción de causales de suspensión del cómputo de plazos para resolver.

Así, se señala que: “(...) la reciente emisión del Decreto Legislativo 1272 ha introducido reglas de caducidad en la Ley del Procedimiento Administrativo General (aprobada mediante Ley 27444) con el plausible objetivo de impedir que los administrados se encuentren sujetos a procedimientos administrativos sancionadores de manera indefinida, promoviendo que la Administración Pública emita decisiones ajustadas a derecho, pero además oportunas, en el contexto de un procedimiento garantista.”⁷³

Más adelante refiere que: “(...) debe considerarse que en la tramitación de los procedimientos sobre conductas anticompetitivas bajo el ámbito de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas suelen presentarse incidentes que objetivamente impiden la conclusión de alguna de sus etapas por razones ajenas a la autoridad instructora o resolutoria. Por ello, resulta imperativo establecer reglas claras y predecibles acerca del cómputo del plazo de los procedimientos para efectos de la aplicación del artículo 257 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General (...)”⁷⁴

Además, deja expresamente establecido que: “(...) las reglas de caducidad introducidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General -aplicables de forma transversal a todos los procedimientos administrativos sancionadores-, buscan tutelar el derecho a un plazo razonable a favor del administrado, promoviendo una actuación diligente por parte de la autoridad a cargo del procedimiento (...)”⁷⁵

⁷² El texto original del Proyecto puede consultarse en <http://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021>

⁷³ Proyecto de Ley N° 2271/2017-PE. p. 5-6.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 7.

Finalmente, concluye afirmando que; “De hecho, cabe resaltar que la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas no define propiamente un plazo máximo para resolver el procedimiento administrativo sancionador sobre conductas anticompetitivas contado a partir del inicio del procedimiento. La Ley únicamente regula una consecución de etapas, de las cuales la mayoría tiene plazos establecidos (...) la Ley no prevé un plazo máximo para resolver el procedimiento desde su inicio sino a partir de las alegaciones finales.”⁷⁶

Como se puede comprender, sin dificultad, el Proyecto de Ley 2271/2017-PE no tiene por objeto la ampliación o extensión del plazo de caducidad del procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas, en la medida en que reconoce de forma expresa que ese plazo no se encuentra establecido legalmente. Su objeto se limita al establecimiento de causales de suspensión del cómputo de plazos de tramitación.

Así, pues, el Proyecto de Ley expresamente reconoce que: “(...) la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas no define propiamente un plazo máximo para resolver el procedimiento administrativo sancionador sobre conductas anticompetitivas contado a partir del inicio del procedimiento.” y, por otro lado, afirma sin ambigüedades que: “(...) la Ley no prevé un plazo máximo para resolver el procedimiento desde su inicio sino a partir de las alegaciones finales.”

Resulta especialmente importante resaltar estas afirmaciones formuladas en el Proyecto de Ley 2271/2017-PE, debidamente visadas por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi, porque resultan contrarias a las conclusiones ofrecidas por la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia en el Memorándum 056-2017/ST-CLC, en relación a la existencia de un plazo para resolver los procedimientos sancionadores en materia de conductas anticompetitivas, conforme lo hemos expuesto líneas arriba⁷⁷.

De igual modo, el texto del Proyecto de Ley 2271/2017-PE se distancia de lo expresado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en la Consulta Jurídica 015-2017-JUS/DGDNCR, pues abandona, de forma absoluta, la tesis sobre la existencia de un supuesto plazo de caducidad en el procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas regulador por el Decreto Legislativo N° 1034.

Luego de estas vicisitudes extra procedimentales, la discusión sobre la eventual aplicación del plazo de caducidad del procedimiento sancionador establecido por el TUO LPAG aterrizó, como era inevitable, en un procedimiento que debía ser

⁷⁶ *Ibid.*, p. 13.

⁷⁷ El Memorándum N° 056-2017/ST-CLC se envió adjunto a la Carta N° 216-2017/PRE-INDECOPI, recibida por el Ministerio de Justicia el día 9 de marzo de 2017, por lo que su emisión debió ser, necesariamente, anterior a dicha fecha. Por su parte, el Proyecto de Ley 2271/2017-PE se presentó ante el Congreso de la República el día 20 de diciembre de 2017. La secuencia temporal es relevante para confirmar que la posición de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia es posterior en el tiempo a la expuesta por la Secretaría Técnica. Es decir, es plausible sostener que la Comisión de Defensa de la Libre Competencia tuvo conocimiento del criterio de la Secretaría Técnica respecto de la existencia de un plazo de caducidad resultante de la simple sumatoria de plazos procedimentales y que lo descartó conscientemente.

resuelto por el órgano de primera instancia, la Comisión de Defensa de la Libre Competencia.

Ello, porque a partir de la vigencia formal del Decreto Legislativo N° 1272 (que ocurrió en el mes de diciembre de 2016) se inició el decurso del plazo de caducidad de los procedimientos sancionadores, según las reglas establecidas por aquella norma. En este sentido, resultaba inevitable que, conforme se acercara el cumplimiento del plazo de un año establecido por la Disposición Complementaria Décima del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, se presentara la oportunidad para discutir su aplicación en procedimientos específicos.

De este modo, la determinación y aplicación de las normas sobre caducidad de los procedimientos sancionadores de conductas anticompetitivas fue una materia discutida y resuelta por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia en una fecha cercana al primer año de vigencia del Decreto Legislativo N° 1272.

Ello ocurrió con la Resolución N° 099-2017/CLC-INDECOPI, que se pronunció expresamente sobre la cuestión relativa a la aplicación de las normas de caducidad del procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas. Antes de reseñar el sentido de su pronunciamiento, es particularmente importante tener presente que esta resolución final fue expedida con ocasión del Expediente N° 005-2014-CLC-INDECOPI, es decir, de un procedimiento iniciado ante la Comisión de Defensa de la Libre Competencia más de tres años antes.

La Resolución N° 099-2017/CLC-INDECOPI, de fecha 7 de diciembre, ante el planteamiento de la caducidad del procedimiento, formulado por algunos de los denunciados señaló, expresamente, lo siguiente:

Conforme puede advertirse, los procedimientos administrativos sancionadores que se encontraban en trámite a la fecha de entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1272 (21 de diciembre de 2016) caducan en el plazo de un año de emitido dicho dispositivo legal, debido a que la propia norma ha otorgado una fecha perentoria para la entrada en vigencia de la regla de caducidad a los procedimientos en trámite. *Por tanto, considerando que el presente procedimiento se encontraba en trámite a la fecha de entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1272, su fecha de caducidad sería el 21 de diciembre de 2017. En ese sentido, no resultan aplicable al presente caso los plazos establecidos en el artículo 257 de la LPAG.*⁷⁸

De esta manera, la Comisión de Defensa de la Libre Competencia reconoció expresamente y sin género de dudas, que la caducidad del procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas se regía por el plazo establecido por el artículo 257° del TUO LPAG y su Décima Disposición Complementaria.

Cuando la Resolución N° 099-2017/CLC-INDECOPI establece, de manera expresa y directa, que le corresponde aplicar los plazos de caducidad previsto por el TUO

⁷⁸ Resolución N° 099-2017/CLC-INDECOPI, de fecha 7 de diciembre de 2017. Párrafos 182 y 183.

- LPAG del mismo modo descarta, por resultar contradictoria con su postura, la tesis sostenida por la Secretaría Técnica de la Comisión respecto de un supuesto plazo de caducidad previsto por el Decreto Legislativo N° 1034, que resultara de la sumatoria de los plazos de tramitación de las diversas etapas o fases del procedimiento⁷⁹.

De este modo, la Comisión de Defensa de la Libre Competencia deja sin ningún tipo de respaldo a la tesis defendida por su Secretaría Técnica.

Si lo anterior no fuera suficiente para reconocer la aplicación del régimen de caducidad establecido por el TUO-LPAG, la Comisión se pronunciará, de forma expresa y directa, sobre las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los plazos procedimentales establecidos en el Decreto Legislativo N° 1034. Es decir, abordará la cuestión relativa al incumplimiento de los plazos establecidos legalmente respecto de cada una de las etapas que configuran el procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas.

En este sentido, la Comisión señaló lo siguiente:

A partir de la revisión de los plazos establecidos por la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, esta Comisión ha podido constatar que efectivamente ha transcurrido un plazo mayor a los establecidos en dicha norma. Sin embargo, ello no conlleva a la conclusión inmediata o automática de la etapa o del procedimiento; y, menos aún, a la nulidad de las actuaciones efectuadas de forma posterior por el órgano instructor. Así, como se indicó anteriormente, el artículo 149 de la LPAG establece claramente que el vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de una autoridad administrativa no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. De este modo, la actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo. Además, en el presente caso, **los plazos legales establecidos por la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas no constituyen plazos perentorios en términos de la referida norma, toda vez que se ubican en el marco de un procedimiento administrativo sancionador y el dispositivo legal no contempla la nulidad en el supuesto de exceso del referido plazo**, pudiendo la Secretaría Técnica y la Comisión seguir ejerciendo sus facultades y obligaciones.⁸⁰

Como puede apreciarse sin dificultad, la Comisión de Defensa de la Libre Competencia concluyó que el incumplimiento de los plazos procedimentales establecidos en la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas no ocasionaba, en ningún caso, la nulidad de las actuaciones ni impedía la continuación de la tramitación del procedimiento en tanto no se cumpliera el plazo de caducidad.

⁷⁹ Es decir, desestima de plano la propuesta interpretativa expuesta en el Memorandum N° 056-2017/ST-CLC.

⁸⁰ Resolución N° 099-2017/CLC-INDECOPI, de fecha 7 de diciembre de 2017. Párrafos 185 y 186.

La anterior afirmación le quita, igualmente, todo sentido al esfuerzo argumentativo desplegado por la Secretaría Técnica de la propia Comisión para explicar que la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas contemplaba un conjunto de etapas procedimentales sometidas a plazos que, sumados todos ellos, arrojaban como conclusión un plazo máximo de duración cuyo incumplimiento tendría como consecuencia la caducidad del procedimiento, a pesar de que la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas no recoge, en ningún momento, la expresión “caducidad” o cualquier otra a la que se pudiera dotar de igual sentido.

En este mismo sentido, refuerza estas conclusiones el hecho que en el caso español (repetimos, utilizado como referente de nuestra legislación procedimental y de nuestra legislación en materia de defensa de la competencia) la caducidad del procedimiento estuviera ligada, exclusivamente, al cumplimiento del plazo máximo para resolver establecido por ley y no por el incumplimiento de los plazos de las etapas procedimentales internas⁸¹.

Todo lo anterior permite apreciar que, en el mes de diciembre del año 2017 la Comisión de Defensa de la Libre Competencia entendía, sin duda alguna, que el plazo de caducidad aplicable al procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas era el previsto por el TUO - LPAG y que cualquier incumplimiento de los plazos de tramitación previstos en el Decreto Legislativo N° 1034 no implicaba, desde ningún punto de vista, ni la nulidad de las actuaciones ni la conclusión del procedimiento.

Unos pocos meses después de este primer pronunciamiento, en el mes de mayo del año 2018 la Comisión de Defensa de la Libre Competencia tuvo ocasión de pronunciarse nuevamente sobre la aplicación de la caducidad en un procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas. Fue con motivo del Expediente N° 003-2017/CLC-INDECOPI, que se inició el día 13 de marzo de 2017.

Como se puede apreciar, en este caso nos encontramos ante un procedimiento sancionador iniciado con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1272, razón por la cual debió definir la aplicación del plazo de caducidad ordinario previsto por el TUO LPAG.

Confrontado con esta situación por algunos de los denunciados, la Comisión se pronunció respecto de la caducidad en el procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas en los siguientes términos:

En su escrito de alegatos al Informe Técnico, así como en el informe oral, [el sujeto imputado] ha indicado que la Comisión debe declarar la conclusión del presente procedimiento porque habría caducado. Ello, en aplicación de las reglas previstas por el artículo 257 de la Ley del Procedimiento

⁸¹ “El reforzamiento del automatismo en el cómputo del plazo de caducidad se puso también de manifiesto en el rechazo implícito del legislador de 1999 (y también el de 1992) a basar la caducidad en el transcurso de plazos internos de tramitación, conectados o no con una situación de inacción administrativa: lo que cuenta a efectos de la caducidad, en lo sucesivo, es el transcurso del plazo máximo de resolución del procedimiento, no de sus plazos parciales internos.” (SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. Op. cit. p. 24).

Administrativo General, al no existir un plazo máximo para resolver en la norma especial y haber transcurrido más de nueve meses de haberse iniciado (o doce meses, contando con una ampliación de tres meses prevista en la referida Ley) (...) Para sustentar la inexistencia de un plazo máximo para resolver en la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas (...) hizo referencia al Proyecto de Ley 2271/2017-PE. Para esta Comisión no es posible compartir los argumentos sostenidos por [el sujeto imputado] sobre este punto. En particular, llama la atención de esta Comisión que (...) no solo realice una lectura errónea del citado Proyecto de Ley 2271/2017-PE, sino que desconozca los plazos legalmente establecidos en la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas (norma especial aplicable al presente procedimiento) (...) A diferencia de lo señalado por [el imputado], el Proyecto de Ley 2271/2017-PE únicamente reconoce que la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas no define <propriadamente> un plazo máximo para resolver el procedimiento administrativo sancionado <contado a partir del inicio del procedimiento> sino que establece una <consecución de etapas> concatenadas, la mayoría de las cuales cuenta con plazos legalmente establecidos y cuya suma supera, en todo caso, los catorce meses contados a partir del inicio del procedimiento.⁸²

Como puede apreciarse, la Comisión de Defensa de la Libre Competencia se vio confrontada, muy rápidamente, a un nuevo caso en el cual tenía que analizar la aplicación del régimen legal de la caducidad de un procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas.

En esta segunda ocasión, apenas cinco meses después de la primera decisión al respecto y conformada por los mismos funcionarios integrantes⁸³, la Comisión de Defensa de la Libre Competencia adoptó una decisión completamente diferente respecto del mismo problema (la determinación del régimen legal de la caducidad de los procedimientos sancionadores de conductas anticompetitivas) sin exponer ningún argumento que pudiera, eventualmente, justificar el apartamiento de su propia decisión anterior, la cual ni siquiera es citada por la Comisión.

Este pronunciamiento de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia configura una lesión del derecho fundamental a la igualdad, en su vertiente de igualdad en la aplicación de la ley, porque implica la existencia de dos pronunciamientos emitidos por la misma autoridad, respecto de la misma cuestión a resolver, que resultan contradictorios entre sí y que, además, no expone ninguna razón que pueda servir para justificar el tratamiento diferenciado que ahora ofrece la autoridad administrativa.

Si bien es cierto, la Constitución consagra que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley y dicho mandato está orientado a asegurar un trato igualitario

⁸² Resolución N° 030-2018-CLC, de fecha 14 de mayo de 2018. Párrafos 151 y siguientes.

⁸³ La Resolución N° 099-2017/CLC-INDECOPI fue emitida por cuatro comisionados, mientras que la Resolución 030-2018/CLC-INDECOPI fue emitida por tres de los comisionados que se habían pronunciado en el caso anterior.

a todas las personas sometidas al imperio de la ley, el principio de igualdad ha trascendido esta configuración formal y, sin dejar de reconocer la enorme importancia de su consagración, es preciso señalar que la protección del valor igualdad requiere ampliar su ámbito de acción, no solo al momento de la creación de la norma sino que también debe comprender el momento de la aplicación de la norma, completándose así el marco de la protección del ciudadano⁸⁴, ya no únicamente limitado al momento de la creación de la norma (restringiendo la capacidad del legislador para realizar un tratamiento diferenciado entre las personas) sino también al momento de la aplicación de la norma (restringiendo la capacidad del juez o de la administración al momento en que reconoce derechos, impone deberes o, en general, resuelve situaciones de incertidumbre jurídicamente relevantes).

Tanto la doctrina como la jurisprudencia han establecido que el control jurídico sobre la igualdad en la aplicación de la ley requiere de la existencia de sentencias o pronunciamientos administrativos contradictorios entre sí, emitidos por el mismo órgano, respecto de hechos similares y que no exista una razón debidamente expuesta y fundamentada que justifique o explique el cambio del criterio aplicado inicialmente que, luego, es abandonado⁸⁵.

Como lo hemos expuesto anteriormente, la Comisión de Defensa de la Libre Competencia ha realizado en dos resoluciones administrativas, interpretaciones distintas y contradictorias entre sí, respecto de la misma cuestión (la determinación del régimen legal aplicable a la caducidad de los procedimientos sancionadores de conductas anticompetitivas), sin haber ofrecido ninguna razón que justifique dicho trato diferenciado, incurriendo de este modo en una flagrante violación del derecho a la igualdad, en su vertiente de igualdad en la aplicación de la ley.

Desde la perspectiva de la normativa administrativa, resulta de especial importancia tener presente el reconocimiento expreso del principio de predictibilidad o de confianza legítima reconocido por el TUO LPAG⁸⁶.

⁸⁴ RODRIGUEZ PIÑERO, Miguel y María Fernanda FERNANDEZ LOPEZ. *Igualdad y discriminación*. Tecnos. Madrid. 1986. p. 22. En el mismo sentido se pronuncia nuestro Tribunal Constitucional cuando señala que: "El derecho a la igualdad, en efecto, no sólo se proyecta prohibiendo tratamientos diferenciados, sin base objetiva o razonable, en el contenido normativo de una fuente formal del derecho, sino también en el momento de su aplicación. Ella se ha de aplicar por igual a cuantos se encuentren en una misma situación, quedando proscritas, por tanto, diferenciaciones basadas en condiciones personales o sociales de sus destinatarios, salvo que estas se encuentren estipuladas en la misma norma. Impone, pues, una obligación a todos los órganos públicos de no aplicar la ley de una manera distinta a personas que se encuentren en casos o situaciones similares. Esta dimensión del derecho a la igualdad vincula, esencialmente, a los órganos administrativos y jurisdiccionales, los que son los llamados a aplicar las normas jurídicas." (Tribunal Constitucional. Expediente N° 1279-2002-AA/TC).

⁸⁵ DIEZ PICAZO, Luis María. *Sistema de derechos fundamentales*. Cuarta edición. 2013. Thomson Reuters. Civitas. Madrid. p. 198-201.

⁸⁶ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. "Título Preliminar (...)

Artículo IV. 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:

El principio de predictibilidad o de confianza legítima (como es denominado en la doctrina comparada) ha sido recogido expresamente en nuestro ordenamiento jurídico y es de aplicación ineludible por parte de las administraciones públicas, teniendo como objeto la protección de las actuaciones de los ciudadanos generadas como consecuencia de las expectativas legítimamente creadas por el comportamiento y la actuación de las Administraciones públicas⁸⁷.

Como ha sido destacado por la doctrina: "El principio (...) se orienta decididamente así a la preservación del valor de la seguridad jurídica y del sistema de economía de mercado frente a la acción, eventualmente, incontrolada o sin las cautelas suficientes, de los poderes públicos."⁸⁸

De esta manera, la Comisión de Defensa de la Competencia ha defraudado las expectativas generadas⁸⁹ por su primer pronunciamiento sobre el régimen de caducidad de los procedimientos sancionadores de conductas anticompetitivas (a través de la Resolución N° 099-2017/CLC-Indecopi) cuando, en un plazo muy breve, adopta un criterio distinto y contradictorio, sin que tal cambio interpretativo haya sido objeto de una motivación o justificación.

El cambio injustificado de los criterios de interpretación de una norma por parte de un órgano administrativo constituye, además, una clara expresión de ejercicio arbitrario de las potestades públicas⁹⁰, que encuentran, precisamente, en la

(...)

1.15.- Principio de predictibilidad o de confianza legítima

La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables." (énfasis agregado)

⁸⁷ TIRADO BARRERA, José Antonio. "El principio de predictibilidad (o de confianza legítima) en la Ley del Procedimiento Administrativo General". En DANOS ORDOÑEZ, Jorge y otros (Coordinadores). *Aportes para un Estado Eficiente. Ponencias del V Congreso Nacional de Derecho Administrativo*. Palestra. Lima. 2012. p. 183- 197.

⁸⁸ CASTILLO BLANCO, Federico. *La protección de la confianza en el Derecho Administrativo*. Marcial Pons. Madrid. 1998. p. 98.

⁸⁹ "(...) la defraudación de la confianza se produce cuando la Administración se aparta de su criterio anterior." (DIEZ SASTRE, Silvia. *El precedente administrativo. Fundamentos y eficacia vinculante*. Marcial Pons. Madrid. 2008. p. 392).

⁹⁰ "Este Tribunal en reiteradas oportunidades, ha establecido la relación conceptual entre el derecho fundamental a la debida motivación de las resoluciones y el de interdicción de la arbitrariedad. Así, se ha sostenido que "[e]l derecho a la motivación debida constituye una garantía fundamental en los supuestos en que con la decisión emitida se afecta de manera negativa la esfera o situación jurídica de las personas. Así, toda decisión que carezca de una motivación adecuada, suficiente y congruente, constituirá una decisión arbitraria y, en consecuencia, será inconstitucional" (cfr. Sentencia 5601-2006-PA, fundamento 3; 0728-2008-PHC, fundamento 8; entre otras). En esa línea, se ha agregado que "[1]o expuesto se fundamenta (...) en el principio de interdicción o prohibición de la arbitrariedad, el cual surge del Estado Democrático de Derecho (artículo 3 y 43 de la Constitución Política), y tiene un doble significado: a) en un sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho; y b) en un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva; como lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión" (cfr.

motivación de sus decisiones el instrumento técnico indispensable para asegurar el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad⁹¹.

Lamentablemente, este criterio se ha mantenido en las siguientes resoluciones emitidas por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia, y ha sido confirmado por la segunda instancia administrativa hasta la actualidad⁹².

ii. ¿De verdad existe un plazo de caducidad del procedimiento sancionador en la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas?

Luego de exponer las consideraciones legales en torno a la figura de la caducidad del procedimiento sancionador y de analizar la forma en que el TUO LPAG ha tratado esta figura, así como la aplicación que han efectuado los órganos resolutivos en materia de defensa de la competencia de esta figura, corresponde responder la pregunta sobre la posible existencia de la caducidad del procedimiento sancionador en la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

La respuesta a esta pregunta es simple y directa: la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas no recoge la figura de la caducidad del procedimiento sancionador.

La primera razón para sostener que la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas no contempla un plazo de caducidad del procedimiento sancionador es bastante evidente, pues, la palabra *caducidad* no se encuentra en su texto. Una atenta lectura del Decreto Legislativo 1034 y de su exposición de motivos nos conducen, directamente, a esa conclusión.

Esta falta de referencia expresa a la figura de la caducidad es, además, plenamente consistente con la legislación administrativa general aplicable en la fecha de su aprobación, la misma que no recogía esta categoría procedimental.

La segunda razón para desestimar la existencia de un plazo de caducidad en el texto de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas es que el TUO LPAG no establece como una consecuencia del incumplimiento de los plazos legales de un procedimiento ni la conclusión de dicho procedimiento ni la nulidad de las actuaciones administrativas realizadas con posterioridad al vencimiento de un plazo procedimental. Es decir, debemos tener presente que el artículo 151° del TUO LPAG señala que el incumplimiento de plazos en un procedimiento

Sentencia 0728-2008-PHC, fundamento 9)." (Tribunal Constitucional. Expediente N° 04101-2017-AA/TC. Párrafo 20)

⁹¹ "La frontera, la línea divisoria entre el poder constitucionalmente legítimo y el que no lo es, está, pues, en las razones, que, en el primer caso aportan una justificación objetiva a la decisión en que el poder se expresa y, en el segundo, o bien faltan o no pueden proporcionar esa imprescindible justificación, en la existencia, por tanto, de razones justificativas." (FERNANDEZ, Tomás - Ramón. Op. cit. p. 229).

⁹² Por todas, la Resolución N° 0094-2022/SDC-Indecopi, párrafo 36, que señala lo siguiente: "Como ha sido indicado por la Sala en un pronunciamiento anterior, la sumatoria de los plazos del procedimiento sancionador por conductas anticompetitivas constituye el plazo para resolver aplicable a fin de determinar si opera la caducidad administrativa."

administrativo no tiene como consecuencia la nulidad de los actos dictados fuera de plazo ni la conclusión del procedimiento, salvo que una ley así lo establezca de modo expreso.

En tanto la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas no lo señala así, el incumplimiento de sus plazos no tiene ninguna consecuencia ni quedan afectadas de nulidad las actuaciones realizadas fuera de plazo⁹³.

Por otro lado, la posibilidad de *descubrir* un plazo de caducidad a través de la sumatoria de plazos procedimentales genera un alto grado de incertidumbre e inseguridad respecto de una cuestión (la conclusión de un procedimiento sancionador) que debe estar regida por el mayor grado posible de certeza⁹⁴.

La demostración de la falta de certeza en el plazo máximo de tramitación de un procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas que se calcule en función a la sumatoria de los plazos atribuidos a cada etapa procedimental se demuestra, fácilmente, reseñando los plazos que el Ministerio de Justicia, la Secretaría Técnica y la propia Comisión de Defensa de la Libre Competencia han manejado al respecto.

Así tenemos lo siguiente:

Institución/Órgano	Plazo
Ministerio de Justicia	más de 427 días calendario ⁹⁵ .
Comisión de Defensa de la Libre Competencia	más de catorce meses ⁹⁶ .
Comisión de Defensa de la Libre Competencia	7 meses y 191 días hábiles ⁹⁷ .
Comisión de Defensa de la Libre Competencia	7 meses y 237 días hábiles (en caso de ampliación de plazo probatorio) ⁹⁸ .

⁹³ Cabe señalar que el texto del actual artículo 151.3 del TUO LPAG es el mismo que estaba recogido en su versión original en el artículo 140.3 de la Ley N° 27444, vigente desde el 2001. Esto quiere decir que la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 1034, de junio del 2008, siempre ha estado regida por esta regla.

⁹⁴ “El problema está en pretender interpretar instituciones administrativas sancionadoras comunes (previstas en la LPAG) como la caducidad en forma distinta desde las leyes especiales, ya que, conforme hemos señalado, el instituto de la caducidad en el procedimiento sancionador supone la existencia de un plazo máximo para resolver y notificar que no admite interrupciones ni suspensiones (al menos en el diseño del ordenamiento general peruano). De acuerdo con esto último, no corresponde que mediante leyes especiales se cree artificialmente un plazo máximo de caducidad mediante la sumatoria de eslabones de plazos de tramitación procedimental. Ello conspira y subvierte el marco normativo común de la caducidad-perención sancionadora regulada en el TUO de la LPAG y resiente su carácter de norma común en materia sancionadora.” (ZEGARRA VALDIVIA, Diego y Ramón HUAPAYA TAPIA. “Problemas del procedimiento administrativo sancionador con referencia al ordenamiento jurídico peruano”. En REBOLLO PUIG, Manuel y otros (Directores). *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador* (2023). Civitas. Thomson Reuters. 2023. Se cita por su versión electrónica.).

⁹⁵ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Consulta Jurídica 015-2017-JUS/DGDNCR pág. 8.

⁹⁶ Resolución N° 030-2018/CLC-INDECOPI. Párrafo 154.

⁹⁷ Resolución N° 104-2018/CLC-INDECOPI. Párrafo 494.

⁹⁸ *Idem*.

Sala de Defensa de la Competencia	7 meses y 191 días hábiles (ampliables sin límite expreso) ⁹⁹ .
-----------------------------------	----------------------------------------------------------------------------

Como puede apreciarse, sin ninguna dificultad, incluso para los propios órganos administrativos encargado de forma exclusiva de la interpretación y aplicación de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, no existe certeza ni claridad acerca del plazo máximo de duración del procedimiento sancionador regulado por la antedicha Ley¹⁰⁰.

Tratándose la caducidad de una modalidad de terminación del procedimiento administrativo, que da lugar al archivo de sus actuaciones, la determinación del plazo legal no puede estar sujeta a consideraciones subjetivas o valorativas, sino que debe venir predeterminada expresamente por la ley.

Finalmente, cabe señalar que las normas tomadas como referencia para la elaboración o configuración del procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas en nuestro país, fijan de manera expresa e indubitable el plazo legal de la caducidad del procedimiento, como es el caso de la Ley de Defensa de la Competencia española¹⁰¹.

Todo lo expuesto permite concluir, sin género de dudas, que la caducidad del procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas no se encuentra reconocida en nuestro ordenamiento jurídico.

De igual modo, la interpretación alternativa propuesta (sumar los plazos de cada etapa procedimental) para determinar un plazo de caducidad, carece de fundamento normativo suficiente y demuestra, por el contrario, un grado intolerable de incertidumbre resultante de no ofrecer un resultado uniforme, como lo demuestra el hecho que los órganos resolutivos en materia de defensa de la competencia han afirmado, de forma contradictoria, la existencia de plazos de caducidad distintos.

⁹⁹ Resolución N° 0094-2022/SDC-Indecopi. Párrafo35. Sin embargo, se admite la posibilidad de ampliarlo si la Comisión requiere la actuación de medios probatorios adicionales, sin fijarse límite a dicho plazo adicional.

¹⁰⁰ Es más, los plazos señalados por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia incurren en graves contradicciones. Solo por poner un ejemplo nótese que, respecto de la convocatoria y realización de informe oral, se cuenta el plazo mínimo de 5 días hábiles con que deben ser citados los interesados, aunque dicho plazo puede ser mayor ni se consideran los plazos de notificación de dicha citación. También se omite el hecho que la audiencia de informe oral podría durar más de un día, en aquellos casos en los que la complejidad de la materia y el número de sujetos involucrados así lo exija. También debe tenerse presente que la Ley no establece plazo para que la Comisión determine si procede a citar o no a la realización de informe oral. En el ejemplo propuesto por la Comisión se da a entender que dicha decisión es, prácticamente, automática. Estos ejemplos dan cuenta de lo artificial de la argumentación expuesta por la Secretaría Técnica y por la propia Comisión en el “descubrimiento” de un plazo de caducidad resultante de la sumatoria de plazos de cada etapa procedimental.

¹⁰¹ Ley 15/2007, de 3 de julio, Ley de Defensa de la Competencia.

“Artículo 38.- Efectos del silencio administrativo

El transcurso del plazo máximo de dieciocho meses establecido en el apartado primero del artículo 36 para resolver el procedimiento sancionador en materia de acuerdos y prácticas prohibidas determinará la caducidad del procedimiento.”

Finalmente, cabría añadir la manifiesta incoherencia de la posición de la Comisión y la Sala de Defensa de la Competencia. En resumen, sostienen que la caducidad del procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas se encuentra regulado por las disposiciones establecidas en la ley especial que los rige y no por el TUO LPAG. Si ello fuera cierto, habría que afirmar, también, que dicha *caducidad* es aplicable desde antes que el TUO LPAG lo estableciera en el año 2016. Si esto fuera así ¿en cuántas oportunidades la Comisión o la Sala declararon la caducidad de procedimientos sancionadores de conductas anticompetitivas?

Si recordamos que, conforme a la información oficial proporcionada por el propio Indecopi¹⁰², el promedio de duración de los procedimientos sancionadores de conductas anticompetitivas en primera instancia (para los años 2013 y 2017) oscilaba entre los 555 y 901 días naturales, los órganos competentes tendrían que haber declarado la caducidad en más de una oportunidad porque tales plazos superan cualquiera de los plazos establecidos como plazos de caducidad, según el detalle expuesto. Como no lo han hecho nunca, ¿eso quiere decir que han incumplido la ley? La respuesta es que nunca declararon la caducidad de un procedimiento porque siempre se ha interpretado que ninguna ley había establecido dicha figura para el caso del procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas. Esta situación cambió con la introducción de la caducidad dispuesta por el Decreto Legislativo N° 1272 conforme lo hemos expuesto líneas arriba.

Así, no existe duda interpretativa respecto de la inexistencia de un plazo de caducidad del procedimiento sancionador contemplado en la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas y, en consecuencia, de la necesaria aplicación en tales procedimientos del régimen común de la caducidad de los procedimientos sancionadores establecido por el TUO LPAG¹⁰³.

V. A modo de conclusión

En la presente monografía hemos intentado ofrecer una mirada panorámica de la configuración de la caducidad del procedimiento sancionador, de acuerdo con su configuración por parte del TUO LPAG. Posteriormente, con base a lo trabajado, nos hemos aproximado a la interpretación que los órganos administrativos en

¹⁰² Ver el Gráfico N° 3 Duración media (en días naturales) de los procedimientos de competencia hasta que la Comisión emite su resolución (2013-2017) en OCDE. *Exámenes inter-pares de la OCDE y el BID sobre el derecho y política de competencia: Perú*. 2018. p. 50.

¹⁰³ Esta fue, también, la solución aplicable en el ordenamiento jurídico español (que ha servido de antecedente y referencia de nuestro ordenamiento jurídico administrativo y de defensa de la competencia). Así, la anterior Ley de Defensa de la Competencia española no contemplaba la figura de la caducidad y se aplicaba la regla establecida por su norma procedimental común, como nos lo indica el profesor José María Baño León: “No prevista en la LDC [Ley de Defensa de la Competencia], la caducidad del procedimiento tiene vigencia también de acuerdo con la aplicación supletoria del artículo 45.4 de la LRJAP [Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas].” (BAÑO LEÓN, José María. *Potestades administrativas y garantías de las empresas en el Derecho español de la competencia*. Mac Graw Hill. Madrid. 1996. p. 262). A la misma conclusión arriban FERNANDEZ LOPEZ, Juan Manuel y Jesús RUBI NAVARRETE. “La caducidad del procedimiento administrativo de defensa de la competencia”. En *Anuario de la Competencia*. N° 1. 2002. p. 341-344.

materia de defensa de la competencia han realizado de esta cuestión. A nuestro entender, los resultados son desalentadores.

A pesar de la claridad conceptual que la caducidad del procedimiento sancionador ofrece, hemos podido apreciar en el ámbito de la defensa de la competencia, un esfuerzo, digno de mejor causa, por tratar de escapar a las reglas y criterios sólidamente establecidos respecto de la caducidad del procedimiento, apreciando una falta de coherencia en el tratamiento de esta cuestión y dejando de respetar cuestiones que, por fundamentales, no deben ser desestimadas alegremente. Nos referimos, por supuesto, al cambio de un criterio interpretativo realizado sin justificación alguna e inmune a todo argumento posterior.

Pero también llamamos la atención por la **originalidad** o **innovación** en la interpretación de las normas para, literalmente, escapar del inevitable transcurso de los plazos procedimentales.

La defensa de los intereses generales, cuya responsabilidad asigna la ley a la Administración Pública, no puede ejercerse mediante el desconocimiento y la transgresión de las normas reguladoras de las potestades públicas con que la ley cubre la actuación administrativa. Tarde o temprano, el ejercicio desbordado de las potestades públicas trae consecuencias y no serán, nunca, positivas ni para la Administración, ni para los ciudadanos ni para la protección de los intereses generales.

La forma en que nuestras autoridades públicas -a todo nivel- se han comportado respecto de la incorporación de la caducidad del procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas supone un comportamiento alejado de estándares mínimos de coherencia, previsión y apego a la legalidad, ofreciendo un resultado, a todas luces, decepcionante. Ojalá encontremos, algún día, que todavía hay jueces en Berlín¹⁰⁴.

¹⁰⁴ ESTEVE PARDO, José. *Hay jueces en Berlín. Un cuento sobre el control judicial del poder*. Marcial Pons. Madrid. 2020.