



UNIVERSIDAD  
DE PIURA

FACULTAD DE DERECHO

**Simple demoras vs. inactividad administrativa: estudio del incumplimiento de los plazos máximos de duración en procedimientos administrativos de evaluación previa para obtención de autorizaciones**

Tesis para optar el Título de  
Abogado

**Ernesto José Saavedra Bazán**

**Asesor:**  
**Dr. Orlando Vignolo Cueva**

**Lima, noviembre de 2023**

### Declaración Jurada de Originalidad del Trabajo Final

Yo, Ernesto José Saavedra Bazán, egresado(a) del Programa Académico de Derecho, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, identificado(a) con DNI Nro. 48062707

Declaro bajo juramento que:

1. Soy autor del trabajo final titulado:  
"Simples demoras vs. inactividad administrativa: estudio del incumplimiento de los plazos máximos de duración en procedimientos administrativos de evaluación previa para obtención de autorizaciones"  
El mismo que presento bajo la modalidad de tesis<sup>1</sup> para optar el Título Profesional<sup>2</sup> de Abogado
2. La asesoría del trabajo está a cargo de:
  - Dr. Orlando Vignolo Cueva, identificado con DNI Nro. 40714312.
3. El texto de mi trabajo final respeta y no vulnera los derechos de terceros, o de ser el caso derechos de los coautores, incluidos los derechos de propiedad intelectual, datos personales, entre otros. En tal sentido, el texto de mi trabajo final no ha sido plagiado total ni parcialmente, para la cual he respetado las normas internacionales de citas y referencias de las fuentes consultadas.
4. El texto del trabajo final que presento no ha sido publicado ni presentado antes en cualquier medio físico o electrónico.
5. La investigación, los resultados, datos, conclusiones y demás información presentada que atribuyo a mi autoría son veraces.
6. Declaro que mi trabajo final cumple con todas las normas de la Universidad de Piura.

El incumplimiento de lo declarado da lugar a responsabilidad del declarante, en consecuencia; a través del presente documento asumo frente a terceros, la Universidad de Piura y/o la Administración Pública toda responsabilidad que pueda derivarse por el trabajo final presentado. Lo señalado incluye responsabilidad pecuniaria incluido el pago de multas u otros por los daños y perjuicios que se ocasionen.

Fecha: 2 de noviembre de 2023



Firma del optante<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Indicar si es tesis, trabajo de investigación, trabajo académico o trabajo de suficiencia profesional.

<sup>2</sup> Grado de Bachiller, Título de profesional, Grado de Maestro o Grado de Doctor

<sup>3</sup> Idéntica a DNI, no se admite digital salvo certificado

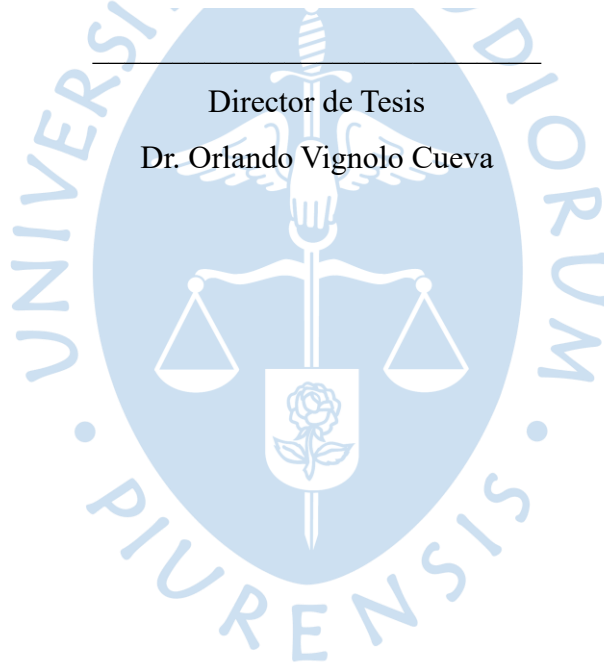
### **Aprobación**

La tesis titulada “Simple demoras vs. inactividad administrativa: estudio del incumplimiento de los plazos máximos de duración en procedimientos administrativos de evaluación previa para obtención de autorizaciones” fue presentada por el bachiller Ernesto José Saavedra Bazán en cumplimiento de todos los requisitos para optar por el título de Abogado. Es aprobada por el director de Tesis, el Dr. Orlando Vignolo Cueva.



---

Director de Tesis  
Dr. Orlando Vignolo Cueva



## Agradecimientos

Este trabajo no existiría sin la gentil y solidaria guía del Dr. Orlando Vignolo Cueva, quien con gran compromiso asumió la asesoría de una investigación inesperada, brindando sus notas y observaciones más agudas en lo que, personalmente, considero tiempo récord. Por esa razón, agradezco en primer lugar la gran seriedad de su compromiso y la profundidad de sus observaciones frente a un asesorado imprevisto.

Este trabajo es el resultado de un proceso que ha tomado poco menos de tres años, pausas y crisis incluidas. En este tiempo, ha cambiado tanto como yo y me ha acompañado en lecciones personales de las más importantes. Más aún: me las ha dado. A pesar de su sencillez, es producto del viaje de autodescubrimiento más importante en que me he embarcado, al menos hasta el momento. Por esa razón, no es sino debido reconocer la valiosa contribución de personas que, de una forma u otra, me han permitido llegar al final, con todo lo que vino entre el inicio y este momento: depresión, bloqueos de escritura, crisis de medianoche, crisis económicas, crisis de “media mediana edad”, y tantos otros más. Sin ningún orden en particular, quisiera agradecer a las siguientes personas su valioso apoyo en este tiempo:

Al personal administrativo de la Universidad de Piura, por su gran apoyo durante un proceso que mes a mes parecía prolongarse más hacia la eternidad; y especialmente a Rosa Elvira Carrasco, Lorena Ventura y Carmen Yataco, por su tan amable ayuda.

A tres profesoras de la Facultad de Derecho, Luz Pacheco Zerga, Jaliya Retamozo y Susana Mosquera por su ayuda, consejos y palabras de aliento –especialmente estas últimas–. Mi recuerdo de su talento y vocación de servicio se mantiene tan vivo como cuando escuchaba su cátedra en las aulas.

A la ingeniera ambiental Maricruz Valenzuela, al economista Fernando Fernández y al epidemiólogo Mateo Prochazka; tres profesionales que desinteresadamente prestaron su ayuda para una versión anterior y diferente de esta tesis, que en otro universo llegó a buen término, en toda la extensión en que inicialmente la soñé. Habría dado todo por volverla realidad, y hasta cierto punto siento que lo di; pero tengo la ilusión de aplicar en el futuro todo el conocimiento al que pude acceder de su parte en las sendas entrevistas que tuvimos. Gracias.

A Gabriela Álvarez, a veces psicóloga y a veces *coach* de vida; por la guía en el inacabado camino de descubrirme y mejorarme, y las lecciones de paciencia conmigo mismo.

A la maravillosa Angie Umezawa, por sus agudas observaciones sobre aspectos de Derecho Administrativo de este documento, y su aliento incansable durante todo –todo– el camino.

A quienes tengo el lujo de considerar mis amigos, sin ningún orden en particular, por su apoyo y opiniones sobre pasajes de este documento, pero también por su cariño, aliento, comprensión, y por salvarme la vida de más de una forma, de mí mismo y de mi propia destrucción: María Alejandra Frías, Angela Zerga, Brenda Carrera, Ximena García, Alexandra Hesse, Fabiana Pacheco, Marco Torralba, Mario De Valdivia, Juan José Sánchez. Una cerveza la próxima vez que nos veamos y mis sinceras disculpas a quien –por honesto error– esté dejando fuera de estas líneas.

A mi tía María Antonieta por toda su ayuda y consejos, pero en especial aquellos que llegaron sin rodeos; así como un saludo muy afectuoso a la maravillosa familia que ha creado junto a mi tío Jorge.

Por todo y más, a mi familia, por darme alas para volar, pero también saber traerme a tierra, con las sacudidas que fueran necesarias. Por creer en mí, más de lo que lo hago yo mismo. Por ver lo peor de mí, y aun así tener amor por mí en su corazón: a María Lucía, nuestra “mami” antes que hermana mayor, y mi salvadora y gran modelo a seguir; a Julio César, nuestro artista; a María Alejandra, nuestra “Janita”, de gran altruismo y capacidad para cambiar el mundo, volviéndolo mejor; a Lucía Isabel, nuestra “Lucita”, de gran fuerza y decisión, una líder natural. También a José Carlos, “Kevin 2”, y a Gino, “Gino”. Los amo a todos. Les agradezco tanto.

Finalmente, tengo tanto que agradecer a mi madre, Lucía Isabel, una mujer sensible, pero poderosa e inquebrantable. Por recibir tan poco y convertirlo en tanto para nosotros. Crece cada día no solo mi amor por ti, sino mi admiración por tu coraje.

## Resumen

Pese a la gran importancia que pueden llegar a tener las autorizaciones que se requiere de la Administración Pública, bien para actividades por entero cotidianas, bien para actividades de la mayor envergadura; se ha detectado a lo largo de los años una serie de dificultades en la tramitación de los procedimientos administrativos para la obtención de dichas autorizaciones. Entre otros problemas, se acusa el incumplimiento de los plazos de duración de los procedimientos, por parte de las autoridades evaluadoras, los que llegan a verse superados en un número no menor de veces. Con ello, se obstaculiza el desarrollo oportuno de diferentes actividades por parte de los ciudadanos, repercutiendo en un entorpecimiento en el ejercicio de los derechos que aquellos trámites concretan a su favor. En vista de aquella problemática, esta investigación tiene por objeto el estudio del incumplimiento de los plazos de duración de los procedimientos administrativos de evaluación previa para la obtención de autorizaciones de diverso tipo, por parte de las autoridades evaluadoras; es decir, de la Administración Pública. Con ello, se conduce la investigación al estudio conceptual y diferenciación entre 'demoras' e 'inactividad administrativa', ambas entendidas como incumplimientos de los plazos máximos definidos para la duración de los procedimientos bajo estudio, pero con un elemento distintivo en la segunda: la falta de justificación. A partir de dicho estudio y diferenciación, se identifican las principales herramientas para la gestión legal del problema, desde una pluralidad de aristas, con énfasis en el silencio administrativo, los mecanismos de control de las demoras y los de sanción de la inactividad. Con ese fin, este documento se divide en tres capítulos. En el primer capítulo, se delimita el objeto de estudio y se desarrolla el marco teórico y normativo de los procedimientos de evaluación previa bajo estudio. En el segundo capítulo, se aborda el estudio conceptual y diferenciación entre las 'demoras' y la 'inactividad administrativa' a partir de la diferenciación de dos conceptos previos: el 'plazo legal' y el 'plazo razonable'. En el tercer capítulo, se identifican y revisan las herramientas legales para la gestión del problema identificado, diferenciando su utilidad según se encuentren ante 'demoras' o 'inactividad administrativa' propiamente dicha.

[...] *Al final, los grandes principios mueren  
o viven en el mísero acto administrativo.*

[...]

José Carlos Laguna de Paz



## Tabla de contenido

Introducción .....	11
--------------------	----

### Capítulo 1

Administración Pública y su técnica autorizatoria:

parámetros y marco de la investigación .....	13
1.1. Delimitación del objeto de estudio .....	14
1.1.1. Identificación del objeto de estudio .....	14
1.1.2. Parámetros de la investigación .....	15
1.2. Una mirada al procedimiento administrativo autorizatorio .....	16
1.2.1. Administración Pública y su técnica autorizatoria .....	16
1.2.2. Aproximación conceptual al procedimiento administrativo .....	19
1.2.3. Procedimiento administrativo en el TUO LPAG, a propósito de la inexistencia de una “estructura general” del procedimiento, per se .....	21
1.3. Fundamentos del procedimiento administrativo .....	25
1.3.1. Petición administrativa, un derecho de rango constitucional, y el ‘deber de resolver’ de la Administración Pública .....	25
1.3.2. Principios administrativos relevantes a la investigación .....	28

### Capítulo 2

¿Simples demoras o inactividad administrativa?:

a partir de una distinción entre el ‘plazo legal’ y el ‘plazo razonable’ .....	37
2.1. Plazos del procedimiento administrativo: obligatoriedad y generalidades .....	38
2.1.1. Obligatoriedad de plazos y términos, a propósito del ‘deber de resolver’ de la Administración Pública .....	38
2.1.2. Plazos del procedimiento administrativo, y una identificación de los diferentes ‘plazos legales’ .....	39
2.2. Inactividad de la Administración Pública: una aproximación teórica .....	50
2.2.1. Delimitación conceptual .....	50
2.2.2. Clasificación de la inactividad .....	53
2.3. ¿Simples demoras o inactividad administrativa?: estudio conceptual sobre el incumplimiento de los plazos en los procedimientos administrativos bajo estudio .....	56
2.3.1. ‘Plazo legal’ vs. ‘plazo razonable’: la justificación como elemento diferenciador .....	56
2.3.2. ‘Demoras’ vs. ‘inactividad administrativa’, a manera de conclusión .....	69

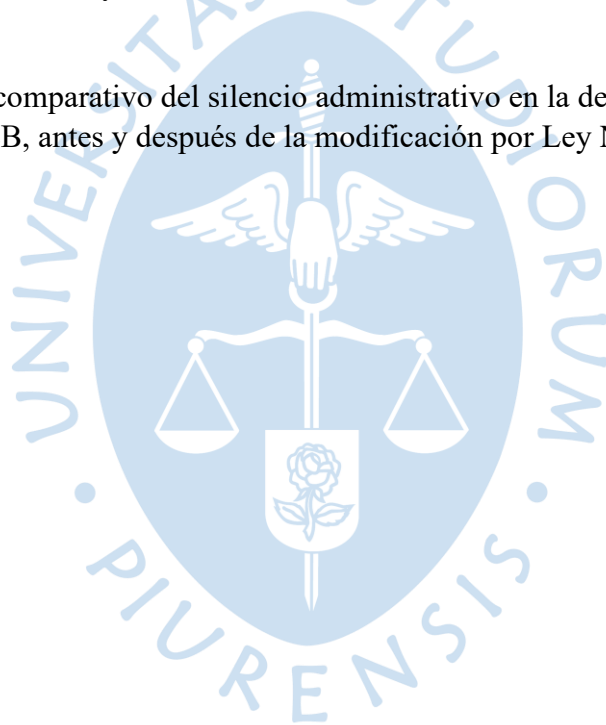
## Capítulo 3

### Silencio, control y responsabilidades:

alternativas de gestión frente al incumplimiento de los plazos máximos de duración .....	72
3.1. Silencio administrativo como efecto primordial frente al exceso del ‘plazo legal’ .....	73
3.1.1. Desarrollo conceptual y tipos de silencio administrativo .....	73
3.1.2. La cuestión del silencio en los recursos, con énfasis en el silencio reiterado en el recurso .....	85
3.2. Mecanismos de control.....	89
3.2.1. Queja por defectos de tramitación .....	89
3.2.2. Control judicial (1): el contencioso-administrativo.....	92
3.2.3. Control judicial (2): la vía constitucional .....	95
3.2.4. ¿Control administrativo?: la regulación en materia de barreras burocráticas, a propósito de una reciente modificación.....	102
3.3. Responsabilidad patrimonial y sanción administrativa por la inactividad .....	110
3.3.1. Responsabilidad patrimonial .....	111
3.3.2. Sanción administrativa .....	119
Conclusiones .....	126
Siglas y abreviaturas.....	134
Referencias.....	135

## Lista de tablas

Tabla Nro. 1. Hitos y herramientas del procedimiento administrativo ‘general’ del TUO LPAG .....	23
Tabla Nro. 2. Alternativas de probatoria de la aplicación del silencio administrativo positivo según el TUO LPAG .....	83
Tabla Nro. 3. Cuadro comparativo de silencios administrativos según el TUO LPAG .....	83
Tabla Nro. 4. Cuadro comparativo de la regulación de los silencios administrativos a lo largo del tiempo en la LPAG, LSA, y TUO LPAG.....	86
Tabla Nro. 5. Cuadro comparativo del silencio administrativo en la definición de ‘barrera burocrática’ de la LPEB, antes y después de la modificación por Ley Nro. 31755.....	104



## Introducción

Nada retrata de mejor forma la necesidad de un pronunciamiento oportuno al requerir una autorización como su ausencia. En efecto, la falta de un pronunciamiento oportuno coloca al ciudadano en una posición de incertidumbre en su expectativa de obtener la autorización en cuestión; y, en consecuencia, la frustración de la posibilidad misma que tiene de ejercer un derecho o llevar a cabo una tal actividad. Si favorable, el pronunciamiento facilita la concreción del derecho para cuyo ejercicio el ciudadano afirma cumplir los requisitos, permite el ejercicio de la libertad allá donde el ordenamiento lo ha supeditado a la obtención de una autorización en aras de proteger el interés general; si desfavorable, el pronunciamiento permite al ciudadano saberse en incumplimiento y subsanar su situación o usar –de verlo factible– las herramientas que a su favor pone el ordenamiento para cuestionar la decisión de la autoridad. Si favorable o desfavorable, dependerá del cumplimiento del solicitante de los requisitos impuestos por el ordenamiento para levantar, por medio de la autorización, la prohibición impuesta; pero la garantía del pronunciamiento en sí mismo, oportuno y legalmente idóneo, es una necesidad.

En dichos procedimientos autorizatorios de evaluación previa, los ciudadanos ejercen nada menos que un derecho constitucional, consistente en la posibilidad de recurrir a la Administración Pública a efectuar sus pedidos. De forma que el Estado se ve en la importante posición de asegurar que los pedidos de los ciudadanos sean respondidos oportunamente, toda vez que, de no hacerlo, se convierte en un injustificado obstáculo a la satisfacción de sus necesidades y, en últimas, el ejercicio de su libertad. Por lo tanto, una Administración Pública eficiente y oportuna se constituye no en un privilegio, sino en una necesidad en sí misma, una demanda social que los ciudadanos merecen ver atendida.

No obstante, y pese a la gran importancia que, como se ha visto, pueden llegar a tener las autorizaciones que se requiere de la Administración Pública, en nuestro país se ha detectado una serie de dificultades, de muy diversa índole, que impiden a la Administración Pública actuar de forma célere en una gran parte de los casos, sin mencionarse otra seria de dificultades que afronta. De forma que, en la práctica, se acusa el incumplimiento de los plazos máximos de duración de los procedimientos administrativos de evaluación previa para la obtención de autorizaciones, por parte de las autoridades evaluadoras.

En vista de aquella problemática, esta investigación tiene por objeto el estudio conceptual y diferenciación entre ‘demoras’ e ‘inactividad administrativa’; si bien ambas entendidas como incumplimientos de los plazos máximos establecidos para la duración de los procedimientos bajo estudio, con un elemento distintivo en la segunda: la falta de justificación. Dicha diferenciación se logra a partir de una diferenciación anterior, efectuada entre los

incumplimientos al ‘plazo legal’ –esto es, el meramente establecido en la normativa– y al ‘plazo razonable’ –esto es, un incumplimiento del ‘plazo legal’, pero carente de justificación como elemento de análisis adicional.

A partir de dicho estudio y diferenciación, se identifican las principales herramientas legales para la gestión del problema, a saber: el silencio administrativo como respuesta fundamental del sistema a todo incumplimiento de los plazos máximos de los procedimientos de evaluación previa; la queja por defectos de tramitación; los procesos judiciales –contencioso-administrativo y el de Amparo– como escenario paradigmático para el control de la problemática; el análisis de una propuesta reciente aprobada por el Congreso de la República en materia administrativa, con la modificación a la normativa de barreras burocráticas; y herramientas de responsabilidad de la Administración Pública y sanción administrativa de sus funcionarios por la inactividad administrativa.

Con ese fin, este documento se divide en tres capítulos. En el primer capítulo, se delimita el objeto de estudio y se desarrolla el marco teórico y normativo de los procedimientos de evaluación previa bajo estudio, incluyendo su fundamento constitucional y principios relevantes a la investigación. En el segundo capítulo, se estudian los plazos y su obligatoriedad desde la mirada de los procedimientos bajo estudio, distinguiendo al ‘plazo legal’ del ‘plazo razonable’ y las diferencias que presentan sus incumplimientos. A partir de ello, se diferencian las simples ‘demoras’ de la ‘inactividad administrativa’ propiamente dicha. Y, en el tercer capítulo, se abordan las herramientas identificadas de gestión del incumplimiento de los plazos, según se trate de ‘demoras’ o ‘inactividad administrativa’.

No cabe duda de la importancia de una actividad evaluadora oportuna, la que –como se dijo ya– no es un privilegio sino una necesidad; especialmente en un país como el Perú, pleno de necesidades sociales no atendidas en favor de su población. Por ello, esta investigación busca contribuir y aportar luces al debate nacional apuntando no solo a un estudio conceptual, sino a una revisión de las respuestas legales frente al problema, tangibles y actuales.

## Capítulo 1

### Administración Pública y su técnica autorizatoria: parámetros y marco de la investigación

Muchas de las grandes necesidades sociales encuentran su concreción en dinámicas más bien cotidianas. Más aún, derechos ciudadanos de los más importantes se efectivizan, en última instancia, con actividades de las más sencillas por parte del poder público. Aquello puede constatarse tan importantemente con la actividad autorizatoria que la Administración Pública lleva a cabo.

En efecto, es posible decir que –en un número de casos– son actividades de las más sencillas por parte de la Administración Pública las que permiten y hacen tangible el ejercicio de tantos de los derechos ciudadanos más importantes, transformándolos de meros enunciados jurídicos –abstractos, teóricos y, por lo tanto, inservibles por sí mismos en la cotidianidad– en realidades que permiten el ejercicio de la libertad y que contribuyen a la perfección del ser humano, siendo útiles a la satisfacción de sus necesidades, a su plenitud y felicidad. Más aún, en vista de la cantidad de veces que dichas actividades se repiten, requeridas una y otra vez por un número arrollador de ciudadanos, su tramitación y la eficiencia en ella adquieren la mayor relevancia.

“[...] *Al final, los grandes principios mueren o viven en el mísero acto administrativo* [...]”, afirma el profesor J. C. LAGUNA DE PAZ<sup>1</sup> en la cita elegida para presentar esta investigación, con la importancia de recordar que “[...] *preexiste la libertad, sin perjuicio de que esta deba también acomodarse a lo que demande el interés general* [...]”. Quién podría negar la importancia que para los ciudadanos reviste el que dicho acto administrativo, pronunciamiento que decide sobre el ejercicio de un derecho en el desarrollo de la libertad, llegue a ellos de forma oportuna y legalmente idónea. No hay duda de que varios de los grandes derechos del ciudadano encuentran tantas veces su apoteosis en el cotidiano actuar de la Administración Pública.

Con ello, es seguro afirmar que los pedidos ciudadanos no son baladíes como para no merecer un tratamiento cuidadoso y oportuno, pues ningún ciudadano es tan pequeño como para no importar. Por lo tanto, es indispensable una Administración Pública que actúe diligente y oportunamente para responder a los pedidos de los particulares. Así, reviste de cardinal

---

<sup>1</sup> Laguna de Paz, José Carlos. (2007). La autorización administrativa: entre la Escala del dogmatismo y el Caribdis del relativismo. En T. R. FERNÁNDEZ et. al., *La autorización administrativa. La administración electrónica. La enseñanza del Derecho Administrativo hoy: actas del I Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, p. 25-48. Madrid: Thomson-Aranzadi. p. 29.

importancia que la evaluación por parte de las autoridades se haga dentro de los plazos previstos para ella, bajo principios como el de eficiencia; disponiendo adecuadamente de los recursos para lograr oportunamente los efectos deseados.

En otras palabras, se habla de los pilares fundamentales de una ‘buena administración’, cuya importancia se vuelve aún mayor al entrar en contacto con bienes humanos de los más básicos. Una pluralidad de necesidades e intereses sociales y económicos convergen en ella, especialmente en un país como el Perú. Por lo tanto, contar con una Administración Pública a la altura de dichas demandas no es un privilegio, sino una necesidad.

Pese a ello, nuestra Administración Pública todavía afronta muchos retos que le impiden ostentar una ‘buena’ administración en los espacios en los que interviene. Como expresión de dichos retos, en los procedimientos de evaluación previa objeto de estudio se identifican deficiencias que llevan a que dichos procedimientos se resuelvan de forma tardía o incluso no lleguen a término, patología en perjuicio de los administrados que –pese a su gran relevancia– no ha sido muy abordada<sup>2</sup>. En vista de ello, con esta investigación se estudian las dilaciones en la resolución de los procedimientos administrativos de evaluación previa para la obtención de autorizaciones, de acuerdo con la delimitación que se hace a continuación.

## **1.1. Delimitación del objeto de estudio**

### **1.1.1. Identificación del objeto de estudio**

Es ampliamente conocida la denuncia de que los trámites administrativos, en general, adolecen de serias fallas que se traducen en una deficiente atención de los administrados. A manera de ejemplo, y de forma general, se denuncia que pueden ser focos de posible corrupción, que llegan a ser lentos y generar costos de transacción a los ciudadanos y empresas –afectando más a los de menores ingresos–, o que resultan caros a los gobiernos<sup>3</sup>. Entre las diversas causas se acusa una alta complejidad regulatoria y una escasa coordinación y colaboración interinstitucional. Además, el fenómeno parece obedecer a razones menos jurídicas, como una desconfianza mutua entre administrados y Administración Pública y pocos esfuerzos por parte de los gobiernos en evaluar la experiencia de los administrados con relación a los trámites<sup>4</sup>, lo

<sup>2</sup> Para el caso de España, afirma M. GÓMEZ PUENTE con relación a la ‘mala administración’ y la inactividad de la Administración Pública que no han recibido atención particular de la doctrina o la jurisprudencia. Cfr. Gómez Puente, Marcos. (2011). *La inactividad de la administración*, 4a. ed. Navarra: Editorial Aranzadi. p. 67. En el Perú, la materia ha sido aún menos abordada, como recuerdan R. HUAPAYA y L. SÁNCHEZ POVIS en doctrina de los últimos años. Cfr. Huapaya Tapia, Ramón y Sánchez Povis, Lucio Andrés. (2020). La responsabilidad patrimonial derivada de la inactividad de la administración pública en el ordenamiento peruano. Notas para el estudio de su régimen jurídico. *Asociación Civil Derecho & Sociedad*, (54), 251-273. p. 252.

<sup>3</sup> Cfr. Roseth, Benjamín; Reyes, Angela; y Santiso, Carlos (eds.). (2018). *Fin del trámite eterno: ciudadanos, burocracia, y gobierno digital*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

que le impide mejorar la experiencia desde un análisis de la práctica misma en los procedimientos.

De forma que los procedimientos administrativos pueden representar dificultades de diversa índole para ciudadanos y sectores sociales y económicos completos. Ilustrativo de esto último es que, durante los cuatro trimestres de los años 2018 y 2019<sup>5</sup>, los empresarios industriales del país percibieran a las ‘trabas burocráticas’ como uno de los factores que limitaron la producción de sus empresas<sup>6</sup> o vieran en la ‘simplificación y reducción de trámites burocráticos’ una de las principales medidas a tomar para elevar la competitividad y productividad de su sector<sup>7</sup>. Esta situación coloca al país en una posición poco competitiva por reducir el atractivo de las inversiones y dificultar su desarrollo. En el contexto descrito, se identifica para su estudio las demoras de tramitación que pueden llegar a darse en el marco de los procedimientos autorizatorios, las mismas que – pese a los intentos de mejora y cambio – todavía han sido denunciadas a lo largo de los años, suponiendo incluso frenos a la inversión.

### **1.1.2. Parámetros de la investigación**

Atendiendo al contexto y problemática descritos, se elige como objetivo general para esta investigación el estudio conceptual de los tipos de incumplimientos a los plazos máximos de duración de los procedimientos administrativos de evaluación previa para la obtención de autorizaciones, por parte de las autoridades evaluadoras. A partir de él, se definen como objetivos específicos de la investigación los siguientes:

- a. Estudio conceptual de las ‘demoras’ y la ‘inactividad administrativa’ como subtipos de incumplimientos a los plazos máximos de duración de los procedimientos administrativos bajo estudio, a partir de la diferenciación que en el plano nacional es posible trazar entre el ‘plazo legal’ y el ‘plazo razonable’.
- b. Identificación y estudio de las alternativas de gestión del problema. Concretamente, se dirigirá el estudio a (i) el silencio administrativo como efecto primordial frente al exceso del ‘plazo legal’ en los procedimientos de evaluación previa, (ii) los mecanismos de

<sup>5</sup> Para efectos de esta revisión general, nos remitimos a las Encuestas de Opinión Industrial de los cuatro trimestres del 2018 y 2019, elaboradas por la Sociedad Nacional de Industrias – SNI.

<sup>6</sup> Encuestas de Opinión Industrial de los trimestres 2018-I, 2018-II, 2018-IV, 2019-I, 2019-II, 2019-III, y 2019-IV. Ante la pregunta referida a los “principales factores que limitaron la producción”, los dos primeros trimestres de 2018 arrojaron un resultado de 22% en cada trimestre para “otros” (en la que se mencionaba las trabas burocráticas), a partir de respuestas múltiples. Las encuestas a partir del cuarto trimestre de 2018 arrojaron un resultado promedio de 9.8% para los “trámites burocráticos”, a partir de respuestas múltiples.

<sup>7</sup> Encuestas de Opinión Industrial de los trimestres 2018-I, 2018-II, y 2018-III. La pregunta referida a los “factores para promover la competitividad y productividad” está incluida solo en las encuestas de estos tres trimestres, con un resultado de 35% en cada trimestre para la “simplificación y reducción de trámites burocráticos”, a partir de respuestas múltiples. En los siguientes trimestres no se ubicó dicha pregunta, con lo que se asume que fue retirada de las encuestas.

control a disposición de los administrados –en concreto, abordando el control judicial, contencioso y constitucional, frente al exceso del ‘plazo legal’, la queja por defectos de tramitación y una nueva legislación en materia de barreras burocráticas, a efectos de verificar si su propuesta de control administrativo de la cuestión resulta aplicable a los procedimientos bajo estudio–, y (iii) la responsabilidad patrimonial y sanción administrativa por la inactividad.

## **1.2. Una mirada al procedimiento administrativo autorizatorio**

### **1.2.1. Administración Pública y su técnica autorizatoria**

Desde una perspectiva material de su actividad –es decir, el tipo de funciones sociales que desempeña–, el profesor J. A. SANTAMARÍA PASTOR<sup>8</sup> anota una multiplicidad y heterogeneidad de actividades realizadas por la Administración Pública. En vista de ella, a lo largo del tiempo se han presentado esfuerzos clasificatorios desde diferentes criterios, de entre los cuales se identifica un tipo notable en sus efectos sobre los ciudadanos, que J. A. SANTAMARÍA PASTOR<sup>9</sup> denomina ‘actividad de ordenación’ –de las actividades de los ciudadanos, esto es– que, por su incidencia sobre su libertad, no con menos razón es también llamada ‘actividad administrativa de limitación’. En principio, dicha actividad puede definirse, en palabras del profesor M. REBOLLO PUIG<sup>10</sup> como “[...] *aquella en la que la Administración impone restricciones, deberes o de cualquier forma ordena obligatoriamente las actuaciones privadas con el fin de garantizar algún interés público; vigila su cumplimiento; y reacciona ante los incumplimientos para restablecer la legalidad*”. Un tipo de actuación en el que lo definitorio es que las actividades ciudadanas que tiene por objeto son y siguen siendo puramente privadas y fruto de la libre iniciativa de los particulares y que, especialmente, se persiguen los fines de interés público imponiendo a dichos particulares las conductas que obligatoriamente deben observar<sup>11</sup>.

A efectos de desplegar dicha actividad, la Administración Pública se expresa con sus formas generales –entre las cuales se encuentran los actos administrativos–, mediante las cuales lleva a cabo sus funciones, que incluyen una vigilancia de que los particulares se comporten en el ejercicio de su libertad conforme a lo determinado por la ley, reglamento, o acto administrativo. Como parte de dicha vigilancia, la Administración Pública despliega técnicas

---

<sup>8</sup> Santamaría Pastor, Juan Alfonso. (2009). *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo II, 2a. ed., Madrid: Iustel. p. 251.

<sup>9</sup> *Ídem*. p. 256-257.

<sup>10</sup> Rebollo Puig, Manuel. (2009). La actividad de limitación. En T. CANO CAMPOS (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Volumen 3, Tomo 2, p. 13-45. Madrid: Iustel. p. 14.

<sup>11</sup> *Ídem*. p. 14-15.

de diferente grado de incidencia sobre la libertad de los ciudadanos<sup>12</sup>, entre las cuales se listan los controles preventivos, los que se despliegan antes de que los particulares lleven a cabo una actividad, a efectos de realizar una previa constatación de que tal actividad respeta la legalidad y no pone en peligro un determinado interés público<sup>13</sup>. Es, precisamente, a esta idea de los controles preventivos a que responde el sometimiento de la realización de una actividad a la necesidad de obtener previamente una autorización administrativa, como explica M. REBOLLO PUIG<sup>14</sup>.

La autorización como concepto de Derecho Administrativo se encuentra con ciertas dificultades de conceptualización, en vista no solo del uso tan equívoco que ha recibido el término<sup>15</sup>, en diferentes figuras en los ordenamientos; sino además en vista de la pluralidad de términos que –sin perjuicio de diferencias concretas, y a final de cuentas– también suelen usarse y cuyo contenido es análogo al de la autorización misma<sup>16</sup>. Por dicha razón, los profesores E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ<sup>17</sup> han anotado la pertenencia de todas estas realidades diferentes a un mismo “genus *autorizatorio*”, contexto dentro del cual se enmarca hoy el concepto de la ‘autorización’ y su situación actual.

Al respecto, la ‘autorización’ misma es definida por GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ<sup>18</sup> como un “[...] *acto de la Administración por el que esta consiente a un particular el ejercicio de una actividad privada, aunque inicialmente prohibida con fines de control administrativo de su ejercicio, constituyendo al propio tiempo la situación jurídica correspondiente [...]*”. Por su parte, M. REBOLLO PUIG<sup>19</sup> acota que son “*un tipo de actos administrativos favorables [...]* que, como expresión de la superación de un control

<sup>12</sup> Santamaría Pastor, Juan Alfonso. (2009). *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo II... Óp. Cit. p. 264-281.

<sup>13</sup> Rebollo Puig, Manuel. (2009). La actividad de limitación... Óp. Cit. p. 30-33. En el mismo sentido, también en García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. (2002). *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, 8a. ed. Madrid: Civitas Ediciones S. L. p. 133.

<sup>14</sup> Rebollo Puig, Manuel. (2009). La actividad de limitación... Óp. Cit. p. 33.

<sup>15</sup> M. REBOLLO PUIG llama la atención a que las normas llaman ‘autorización’ a figuras distintas, las que solo tienen en común con la ‘autorización’ de la actividad administrativa de limitación el que “[...] *se permite realizar algo. Pero son sustancialmente distintas y con un régimen jurídico con pocos aspectos comunes*”. Rebollo Puig, Manuel. (2009). La actividad de limitación... Óp. Cit. p. 34. En el mismo sentido, sobre la confusión legislativa que se ha visto trazada sobre la figura de la ‘autorización’ y la ‘concesión’, Santamaría Pastor, Juan Alfonso. (2009). *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo II... Óp. Cit. p. 272-274.

<sup>16</sup> Apuntan GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ la existencia de “[...] *una serie de figuras que, con unos u otros matices y bajo una terminología muy variada, expresan ideas muy próximas entre sí. [...]* [Como, por ejemplo], *autorizaciones, permisos, licencias, visados, habilitaciones [...]*” García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. (2002). *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II... Óp. Cit. p. 133. En el mismo sentido, Rebollo Puig, Manuel. (2009). La actividad de limitación... Óp. Cit. p. 34.

<sup>17</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. (2002). *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II... Óp. Cit. p. 135.

<sup>18</sup> *Ídem*. p. 137.

<sup>19</sup> Rebollo Puig, Manuel. (2009). La actividad de limitación... Óp. Cit. p. 34.

*administrativo previo, permiten realizar a un particular una actividad privada”* y que, para conceptualizarlas con más precisión, deben ser consideradas dentro de un conjunto más amplio en el que “[...] *se ve que responden a una técnica esencialmente restrictiva para los particulares”*.

Si bien J. C. LAGUNA DE PAZ anota<sup>20</sup> que en el caso de las autorizaciones “[1]a *posición jurídica del particular se caracteriza por la preexistencia del derecho a realizar la actividad en los términos previstos en la normativa [...]*”, y que “[...] *la autorización no otorga derechos, sino que declara la posibilidad de su ejercicio*”, dicha aproximación sobre las autorizaciones debe matizarse. En efecto, GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ<sup>21</sup> han anotado que existe un número de casos en el que la idea de un derecho preexistente no resulta tan patente como sí lo hace la de “[...] *solamente un poder genérico de libre desenvolvimiento de la personalidad cuya concreción encuentra, precisamente, en la autorización ya otorgada su título específico de concreción y contenido*”; frente a lo cual los autores proponen, si bien no abandonar la idea clásica del derecho preexistente, sí prescindir de ella como elemento definitorio general de la ‘autorización’.

Al respecto, son altamente ilustrativos los aspectos que M. REBOLLO PUIG<sup>22</sup> destaca sobre la ‘autorización’; señalando en primer lugar que la actividad que se encuentra sometida a autorización es una privada que el particular busca llevar a cabo “[...] *en ejercicio de alguno de sus derechos o de su libertad genérica [...]*”, aclarando que no se trata de actividades que supongan ejercicio de funciones públicas o reservadas a la Administración Pública y, para mayor claridad, que no transmite al particular ningún derecho o facultad que antes fuese de titularidad administrativa. En segundo y tercer lugar, destaca el autor que el tipo de actividad sometida a autorización no es en abstracto ilícita ni lesiva para los intereses generales, de forma que no es que la autorización permita realizar actividades ilícitas o dispense del cumplimiento de las normas, ni mucho menos; sino que –por el contrario– la técnica autorizatoria de la Administración Pública se despliega precisamente para garantizar el cumplimiento de las normas.

Por otro lado, en lo relacionado con las clases de autorizaciones, baste señalar que la cantidad de realidades y supuestos que se ven regulados con la técnica autorizatoria es tan amplia y diversa que permite clasificar a las autorizaciones según diferentes criterios, los que permiten además una aproximación a la diversidad de sus regímenes jurídicos. Un estudio

---

<sup>20</sup> Laguna De Paz, José Carlos. (2007). La autorización administrativa... Óp. Cit. p. 28.

<sup>21</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. (2002). *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II... Óp. Cit. p. 136-137.

<sup>22</sup> Cfr. Rebollo Puig, Manuel. (2009). La actividad de limitación... Óp. Cit. p. 35.

comprendido y detallado de todas las especies del *genus* autorizatorio trasciende los objetivos de esta investigación, razón por la cual no se ahondará en él.

### **1.2.2. Aproximación conceptual al procedimiento administrativo**

Ahora bien, habiéndose abordado la ‘actividad administrativa de limitación’ desde una perspectiva material de la actividad de la Administración Pública, es preciso hacer mención, aunque breve, de la actividad declarativa o formal que la Administración Pública lleva a cabo, desde una perspectiva de los instrumentos formales –valga la redundancia– de que se vale la Administración Pública. En efecto, como expone J. A. SANTAMARÍA PASTOR<sup>23</sup>, el análisis de la actividad administrativa de las últimas décadas gravita con mayor fuerza en la dirección de un estudio abstracto y transversal, con objeto de construir y definir los contenidos y formas jurídicas genéricas de que la Administración Pública hace mano. Dicha perspectiva de análisis se aborda, explica el autor, desde los enfoques de *qué* cosas hace la Administración Pública –contenido– y *cómo* las hace –forma–. En ese sentido, el autor identifica<sup>24</sup>, además de la potestad reglamentaria, instrumentos formales como los contratos y los actos administrativos.

Esta potestad y herramientas de la administración derivan, respectivamente, en auténticas actividades reglamentaria –o normativa–, convencional y procedimental, a las que se añade, además y por contraposición, la actividad material, en vista de las formas de actuación que despliega la Administración Pública en la realidad. Dicha clasificación es congruente con la efectuada por M. GÓMEZ PUENTE<sup>25</sup> en su estudio sobre inactividad, en el que se refiere, precisamente, a la actividad ‘declarativa o formal’ de la Administración Pública y diferencia en ella a la actividad normativa, a la actividad convencional y a la actividad singular –o procedimental, llamada así por el autor por estar referida normalmente a situaciones singulares–; además de la actividad ‘material o técnica’. En línea con la delimitación de su objeto, esta investigación se centra en la actividad formal procedimental –o singular, adoptando la denominación de M. GÓMEZ PUENTE– de la Administración Pública, la que se traduce en el desarrollo del procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo, desde una perspectiva general y amplia, es una institución compleja, transversal y esencial del Derecho Administrativo en la vida cotidiana, hoy. En vista de ello, es posible ejercitar, de la mano con J. BARNES<sup>26</sup>, una clasificación más

<sup>23</sup> Santamaría Pastor, Juan Alfonso. (2009). *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo II... Óp. Cit. p. 19.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Cfr. Gómez Puente, Marcos. (2011). *La inactividad de la Administración...* Óp. Cit. p. 77-78.

<sup>26</sup> Barnes, Javier. (2011). Tres generaciones del procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, (67), 77-108. p. 78-80.

radical y profunda del procedimiento administrativo como institución, con base en el modelo de administración con que se cuente y la forma de gobierno en que se inserta. Con ello, el autor se ha referido a tres generaciones del procedimiento administrativo, en cuya primera generación se aprecia una administración que resuelve como si de un juez se tratara; en la segunda, una que dicta normas en modo análogo a como lo hace el legislador tradicional; y en la tercera, una que, junto con otros actores, se sirven de elementos o principios de procedimiento en las nuevas formas de gobernanza.

En ese sentido, la primera aproximación que se puede hacer frente a esa mirada general y amplia del procedimiento administrativo es delimitándolo dentro de aquella primera generación, como uno inspirado en las dinámicas y desarrollo del proceso judicial, un proceso decisorio secuenciado con soluciones y criterios tomados del modelo que ofrece la práctica procesal, reservado para las decisiones formalizadas de la Administración Pública. Es este el procedimiento que se ve ampliamente regulado y que ocupa la atención de la doctrina, al punto de reservarse a él la expresión misma de 'procedimiento administrativo'<sup>27</sup>. En palabras de J. BARNES<sup>28</sup>, estos procedimientos se caracterizan por constituir ante todo un instrumento o mecanismo para la correcta aplicación del Derecho, especialmente diseñado para el dictado de actos administrativos singulares y que cumple una función instrumental al servicio de su mejor aplicación; que en su estructura se informa de una visión procesalista constituyendo, en fin, un proceso decisorio y, en definitiva, uno de estructura lineal, secuencial y sucesiva<sup>29</sup>. Es dentro de esta categoría que el autor incluye, entre otros, a los procedimientos en vía de petición, como son los que canalizan el control previo de la técnica autorizatoria de la actividad administrativa de limitación, como se ha visto.

Con relación a este procedimiento administrativo, de carácter decisorio, lineal e instrumental a la aplicación del Derecho, es posible anotar, de la mano con E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ<sup>30</sup> que es una institución fundamental del Derecho Público actual, tanto por razones de legitimidad como por razones de eficacia, en el contexto del Estado Social de Derecho. Aunque la doctrina jurídica es fecunda en definiciones, los autores definen al procedimiento administrativo como un complejo de actos, tanto del administrado como de la

---

<sup>27</sup> *Ídem.* p. 82.

<sup>28</sup> *Ídem.* p. 83-85.

<sup>29</sup> Sobre la linealidad del procedimiento administrativo 'de primera generación', cfr. Barnes, Javier. (2011). Tres generaciones... *Óp. Cit.* p. 102. En la misma línea, cfr. González Navarro, Francisco. (1981). Procedimiento administrativo común, procedimientos triangulares y procedimientos complejos. *Revista de estudios de la vida local*, (211), 409-454. p. 432.

<sup>30</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. (2002). *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II... *Óp. Cit.* p. 447.

Administración Pública, de diverso valor todos ellos, aunque con sustantividad jurídica propia, sin perjuicio de su carácter instrumental respecto de la resolución final<sup>31</sup>; que establece una relación jurídica con los administrados –desde su inicio y hasta su conclusión, en las diferentes fases que comprenda– de naturaleza dinámica y evolutiva, y que se desarrolla en una serie de derechos, obligaciones y cargas<sup>32</sup>.

### **1.2.3. Procedimiento administrativo en el TUO LPAG, a propósito de la inexistencia de una “estructura general” del procedimiento, per se**

Ahora bien, repasada –si bien a grandes rasgos– la complejidad de una institución como la del procedimiento administrativo, huelga detenerse en la cuestión de su ‘generalidad’, a efectos de entender el rol que cumple nuestra norma administrativa general –es decir, la LPAG, hoy presentada reordenada en el TUO LPAG<sup>33</sup>– en el diseño y tramitación de los respectivos procedimientos.

Con relación a la tipología de procedimientos, la primera diferenciación que se practica es la del procedimiento ‘general’ frente a los procedimientos ‘especiales’. No obstante, el profesor F. GONZÁLEZ NAVARRO<sup>34</sup> practica una clasificación que puede tenerse como anterior, que diferencia entre procedimientos con tramitación establecida –o ‘formalizados’– y procedimientos en que se deja libertad al instructor para fijar la tramitación –o ‘no formalizados’–, en los cuales el elemento diferenciador es patente: en unos casos se sigue un cauce ritual diseñado y preestablecido por el legislador, mientras que, en los otros, no. A partir de dicha diferenciación, es posible apreciar la utilidad de las herramientas de la norma administrativa general, con lo que queda claro su rol en el diseño y tramitación de los procedimientos. Así, a los procedimientos ‘formalizados’ sirve de referencia el diseño que la norma administrativa general haga de cada instrumento procedimental, mientras que a los ‘no formalizados’ la norma administrativa general sirve de “*depósito instrumental jurídico*” en el que la autoridad pueda encontrar siempre la herramienta que necesite<sup>35</sup>.

En vista de ello, corresponde preguntarse, entonces, cuál es el rol del TUO LPAG como norma del ‘procedimiento administrativo general’ en el país y, finalmente, qué es aquello que

<sup>31</sup> *Ídem.* p. 448.

<sup>32</sup> Cfr. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. (2002). *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, 11a. ed. Madrid: Civitas Ediciones S. L. p. 560.

<sup>33</sup> A la que, en adelante y para mayor facilidad en la exposición, nos referiremos simplemente como ‘TUO LPAG’ y su articulado, salvo situación expresa que requiera referirnos al articulado original de la LPAG en concreto, lo que será advertido en cada vez. Valga anotar que un texto único ordenado tiene como finalidad presentar en un solo texto integral la norma en cuestión, reordenada y sistematizada, a efectos de facilitar su lectura y devolverle la coherencia sistemática que de ella pudiera haberse visto disminuida a raíz de los cambios que sufriera a lo largo de su existencia.

<sup>34</sup> González Navarro, Francisco. (1981). *Procedimiento administrativo común...* Óp. Cit. p. 415-418.

<sup>35</sup> *Ibidem.*

regula. Será necesario considerar, de la mano con F. GONZÁLEZ NAVARRO<sup>36</sup>, que también en nuestro país “[...] *no existe ese pretendido procedimiento común o general, procedimiento tipo, al que habría que referirse para calificar a otros de especiales [...]*”, siendo entonces que no puede hablarse de un ‘procedimiento general’ *per se*, entendido como modelo a ser replicado por el ordenamiento, sino que más bien lo que se aprecia es una pluralidad de procedimientos formalizados diseñados con las herramientas provistas en la norma administrativa general e informados por sus principios generales aplicables a todos ellos, como norma común. Por dicha razón, el autor ha afirmado<sup>37</sup> que “[...] *no solo es que legalmente resulte insostenible la existencia de ese procedimiento común único y modélico, sino que tampoco doctrinalmente es posible imaginarlo [...]*” y que “[...] *es sencillamente imposible, por tanto, concebir un único procedimiento general—que abarque la mayor parte de los casos— [...] se hace necesario parcelar los campos, considerar aisladamente los distintos fines a realizar. Y así surgen, por sectores, los distintos procedimientos formalizados*”.

En ese contexto, la norma general se presenta con un conjunto de herramientas procedimentales necesarias para el desarrollo del procedimiento y la consecuente obtención de los fines perseguidos por la Administración Pública. Al respecto, la legislación peruana se decanta por una definición que identifica al procedimiento como una serie de actos y diligencias que conducen a la emisión de un acto administrativo, de acuerdo con el artículo 29 del TUO LPAG.

Si bien, como se ha visto, la definición y tipología de procedimientos puede ser mucho más compleja y matizada que la clasificación prevista en el TUO LPAG<sup>38</sup>, en el procedimiento lineal regulado por ella se reconocen dos fases, como son (i) la fase de conocimiento, aquella dirigida a obtener la decisión administrativa misma; y (ii) la fase de ejecución, aquella dirigida a hacer efectivo el contenido material de lo decidido<sup>39</sup>. Asimismo, por su parte, el artículo 32 del TUO LPAG distingue dos tipos de procedimientos: (i) de evaluación previa, sobre el que gravita esta investigación y que se encuentra comprendido dentro del concepto de procedimiento ‘lineal’ a que se ha hecho referencia hasta el momento; y (ii) de aprobación automática.

---

<sup>36</sup> *Ídem*. p. 419.

<sup>37</sup> *Ídem*. p. 420.

<sup>38</sup> Un estudio sobre la compleja y amplia tipología de procedimientos administrativos puede consultarse en el ámbito español en González Navarro, Francisco. (1981). *Procedimiento administrativo común...* Óp. Cit.

<sup>39</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Texto Único Ordenado de la Ley No. 27444*, Tomo II, (12a. ed.). Lima: Gaceta Jurídica. p. 698.

Con relación a los parámetros generales provistos en el TUO LPAG, se establece en el artículo 155 de la norma que, salvo determinadas excepciones, los procedimientos administrativos se llevan a cabo de forma sencilla y sin fases procedimentales o momentos rígidos para desarrollar determinadas actuaciones o dar respuesta a ellas. Ello supone entender al procedimiento, principalmente aquel de evaluación previa en su fase de conocimiento en lo que a esta investigación concierne, como uno sin etapas o fases rígidas y más bien ordenado según el criterio de unidad de vista. Sin perjuicio de ello, importante doctrina como, por ejemplo, es el caso de E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ<sup>40</sup>, reconoce tres grandes hitos del procedimiento en su fase de conocimiento, como son los de (i) iniciación, (ii) instrucción, y (iii) resolución. Si bien no se trata de un esquema estático, unitario, ni mucho menos preclusivo<sup>41</sup>, este esquema es también replicado en el TUO LPAG.

En efecto, como se aprecia en la Tabla Nro. 1 sobre los hitos y herramientas del procedimiento lineal de evaluación previa del TUO LPAG, en la página siguiente, la norma administrativa prevé una regulación básica para los procedimientos a lo largo de su Título II, “Del procedimiento administrativo”; y –especialmente– dentro de él, el Capítulo III, “Iniciación del procedimiento”, y siguientes. Precisamente, como se adelantó líneas arriba esta regulación se estructura en línea con los tres grandes hitos señalados por la doctrina señalada.

**Tabla Nro. 1. Hitos y herramientas del procedimiento administrativo ‘general’ del TUO LPAG**

Plazo máximo de duración: treinta (30) días hábiles desde el inicio hasta la decisión <sup>a</sup> .		
Hitos		
Inicio <sup>b</sup> .	Instrucción (y Ordenación) <sup>c</sup> .	Terminación <sup>d</sup> .
Herramientas		
<b>Presentación</b> (arts. 114 a 127, y 138 a 141) <b>y recepción documental</b> (arts. 128 a 135)	<b>Evaluación, observaciones y subsanación documental</b> (art. 137)	<b>Resolución, estimatoria o desestimatoria</b> (art. 198)
<b>Revisión admisibilidad por unidad de recepción</b> (arts. 136 y 137)	<b>Participación de administrados <sup>c</sup>.</b> (arts. 192 a 196)	<b>Silencio administrativo, positivo y negativo</b> (art. 199)
<b>Revisión admisibilidad por evaluador</b> (arts. 136 y 137)	<b>Proyecto de resolución</b> (art. 191)	<b>Desistimiento</b> (arts. 200 y 201)
	<b>Alegaciones</b>	<b>Abandono</b>

<sup>40</sup> Cfr. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. (2002). *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II... Óp. Cit. p. 485-511.

<sup>41</sup> Cfr. Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo I... Óp. Cit. p. 331.

	(art. 172)	(art. 202)
	<b>Actuación probatoria</b> (arts. 173 a 177, 180 y 181, y 188 a 190)	<b>Acuerdos</b> (art. 197)
	<b>Solicitud de documentos a autoridades</b> (arts. 178 y 179)	<b>Prestación efectiva</b> (art. 197)
	<b>Informes</b> (arts. 182 a 185)	
	<b>Testigos</b> (art. 186)	
	<b>Peritos</b> (art. 187)	

**Notas:**

- <sup>a</sup>. El Capítulo IV, “Plazos y Términos”, abarca los arts. 142 a 154.  
<sup>b</sup>. El Capítulo III, “Iniciación del procedimiento”, abarca los arts. 114 a 141.  
<sup>c</sup>. El Capítulo V, “Ordenación del procedimiento”, abarca los arts. 155 a 169. El Capítulo VI, “Instrucción del procedimiento” abarca los artículos 170 a 191. El Capítulo VII, “Participación de los administrados”, abarca los arts. 192 a 196.  
<sup>d</sup>. El Capítulo VIII, “Fin del procedimiento”, abarca los arts. 197 a 202.

Fuente: elaboración propia.

En vista de ello, se distingue, dentro de la actividad formal procedimental, aquella que se desarrolla en el inicio, en la instrucción o en la resolución –o finalización– de los procedimientos; siendo posible deconstruir esta actividad en actividad formal procedimental de inicio, de instrucción o de resolución –o finalización– de los procedimientos, según el hito o “momento” del procedimiento en que se encuentre. Esta subclasificación también es congruente con la efectuada por M. GÓMEZ PUENTE<sup>42</sup> en su estudio sobre inactividad, lo que se abordará con mayor detalle en el siguiente capítulo. En este momento, bastará con recapitular una última vez la delimitación del objeto de estudio, a efectos de terminarla con esa subclasificación, señalando que la investigación se centra, por lo tanto, en los incumplimientos de los plazos máximos de los procedimientos administrativos para la obtención de autorizaciones; es decir – y como se desarrollará con aún mayor detalle en lo referido a los plazos en el siguiente capítulo–, el incumplimiento del plazo máximo de duración en la actividad formal procedimental en la resolución de los procedimientos, para aquellos procedimientos autorizatorios, de la ‘actividad administrativa de limitación’.

Finalmente, huelga detenerse brevemente en dos conceptos necesarios, íntimamente relacionados con el del procedimiento administrativo. En primer lugar, el acto administrativo,

<sup>42</sup> Cfr. Gómez Puente, Marcos. (2011). *La inactividad de la Administración...* Óp. Cit. p. 512.

resultado esperado del procedimiento y para cuya producción se constituye este como cauce necesario<sup>43</sup> –siendo requisito de su validez, en virtud del artículo 3 del TUO LPAG–, se puede definir como toda declaración de voluntad, de juicio, de deseo, o de conocimiento efectuada por la Administración Pública en despliegue de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria<sup>44</sup>. El artículo 1 del TUO LPAG lo identifica como una declaración de las entidades –identificadas en la misma norma con la noción de Administración Pública– que, en el marco de normas de derecho público, está destinada a producir efectos jurídicos sobre los administrados en una situación concreta; y establece que no son actos administrativos ni (i) los actos de administración interna que tienen por fin organizar o hacer funcionar sus actividades o servicios, ni (ii) los comportamientos y actividades materiales de las entidades. En segundo lugar, por último, es tanto lo que puede decirse sobre las partes intervinientes en el procedimiento, tratándose de los administrados –en esencia, los individuos en favor de los cuales se estructura y funciona el Poder Público– y la Administración Pública. Al respecto, baste anotar que el artículo 61 del TUO LPAG reconoce como partes del procedimiento a los administrados como las personas que, cualquiera sea su calificación o situación procedimental, participan en el procedimiento. Por otro lado, se identifica a la autoridad administrativa como el agente de las entidades que ejerciendo potestades públicas conduce y gestiona los procedimientos administrativos.

### **1.3. Fundamentos del procedimiento administrativo**

#### ***1.3.1. Petición administrativa, un derecho de rango constitucional, y el ‘deber de resolver’ de la Administración Pública***

Siendo el objeto de este estudio procedimientos administrativos incoados a iniciativa de parte, y en vista de que el procedimiento administrativo *per se* no ha sido abordado por el texto constitucional, sí es pertinente dedicar breves líneas a la envergadura y contenido del derecho de petición y cómo obliga a la Administración Pública, desde su rango constitucional. En efecto, el artículo 2.20 de la Constitución reconoce el derecho

[a] formular peticiones, individual o colectivamente por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad. Los miembros de las Fuerzas Armadas y

<sup>43</sup> Cfr. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. (2002). *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I... Óp. Cit. p. 561.

<sup>44</sup> Aunque esta definición es suficiente para efectos de esta investigación, es importante tener en cuenta lo mucho que puede escribirse sobre esta institución del Derecho. Como muestra de ello, esta misma definición es desarrollada con una serie de notas por E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ. Cfr. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. (2002). *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I... Óp. Cit. p. 544.

*de la Policía Nacional sólo pueden ejercer individualmente el derecho de petición.*  
(Énfasis añadido)

En lo referido a una delimitación conceptual de este derecho, el Tribunal Constitucional ha señalado que no se encuentra vinculado con la existencia misma de un derecho subjetivo o de un interés legítimo que origine, necesariamente, la petición<sup>45</sup>. En otras palabras, el administrado puede acercarse a la Administración Pública al margen de si tiene o no el derecho que pretende con la petición. Naturalmente, la consecuencia lógica de esa afirmación es que la Administración Pública, con sujeción al ordenamiento, puede –y debe– desestimar el pedido cuando el administrado no se encuentre en cumplimiento de los requisitos y presupuestos para verlo satisfecho. Asimismo, se dispone, y con razón, que el derecho de petición no atribuye al ciudadano facultad de formular sus pedidos de la forma en que desee, sin más; pues no debe confundirse el alcance del derecho de petición pretendiendo la emisión de cualquier acto sin observancia de la normativa aplicable para obtener el pronunciamiento de la administración<sup>46</sup>, lo que supone tanto (i) que se cumplan los requisitos aplicables para acceder a lo pedido, (ii) como que se siga el cauce procedimental establecido por el ordenamiento para ello, así como, naturalmente, (iii) formular el pedido a autoridad competente para atenderlo.

El supremo intérprete de la Constitución lo caracteriza como un instrumento que permite a la ciudadanía el relacionarse con el Poder Público<sup>47</sup>. Con relación a su contenido esencial, el Tribunal Constitucional ha interpretado que está conformado por los siguientes dos aspectos<sup>48</sup>: (i) un primer aspecto relacionado estrictamente con la libertad reconocida para formular pedidos escritos a la autoridad competente, para cualquier persona; y (ii) un segundo aspecto –unido al anterior–, relacionado a la obligación que dicha autoridad tiene de dar una respuesta al peticionante. Más aún, dicha respuesta deberá efectuarse por escrito y, como señala el tribunal, “[...] en el plazo que la ley establezca”<sup>49</sup>.

De acuerdo con lo desarrollado por el Tribunal Constitucional<sup>50</sup>, este derecho garantiza los siguientes cinco mandatos principales para la Administración Pública, a saber:

- a. Facilitar los medios para que el ciudadano pueda ejercitar el derecho de petición sin trabas absurdas o innecesarias;

<sup>45</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 01042-2002-PA/TC. F.J. 2.2.1.

<sup>46</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 05265-2009-PA/TC. F.J. 10.

<sup>47</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 01042-2002-PA/TC. F.J. 2.2.2.

<sup>48</sup> Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 01042-2002-PA/TC. F.J. 2.2.4 y Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 05265-2009-PA/TC. F.J. 4.

<sup>49</sup> *Ibidem*, en ambos casos.

<sup>50</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 1042-2002-AA/TC. F.J. 2.2.4.

- b. Abstenerse de cualquier forma o modo de sanción al peticionante por el solo hecho de haber ejercido dicho derecho;
- c. Admitir y tramitar el petitorio, cuidando no dilatar el procedimiento por cualquier traba, suspensión, o indefinición<sup>51</sup>;
- d. Resolver la petición planteada en el plazo señalado por la ley de la materia, ofreciendo la correspondiente fundamentación de la determinación; y
- e. Comunicar al peticionante la decisión adoptada.

Si bien la Constitución no aborda el procedimiento administrativo, siendo este el cauce para obtener un pronunciamiento de la autoridad, sí que reconoce el derecho de petición de los ciudadanos, el que compele a la Administración Pública a dar respuesta a los pedidos de quienes acuden a ella. En esa línea, el TUO LPAG desarrolla en su articulado el derecho de petición<sup>52</sup> ampliando, además, el deber de la Administración Pública de responder, no solo en los procedimientos a instancia de parte, sino en todos los procedimientos que afecten a los interesados, en vista del reconocimiento legal del principio de debido procedimiento en el numeral 2 del artículo IV.1 del TUO LPAG, considerando el derecho de que gozan los administrados, en todo procedimiento –y no solo en aquellos iniciados por los administrados–, de obtener una decisión motivada. Encuentra el deber de resolver su desarrollo en el TUO LPAG, además del numeral 2 del artículo IV.1 sobre el principio de debido procedimiento –que se abordará con algunas ideas adicionales en el siguiente acápite–, por ejemplo, en el artículo VIII.1 sobre deficiencia de fuentes, con el que se dispone que las autoridades no están dispensadas de resolver las cuestiones que se les propone, por deficiencia de sus fuentes; o en el artículo 199.4 sobre efectos del silencio administrativo negativo, en cuyo caso persiste la obligación de resolver, a pesar de haberse producido la ficción legal, a favor del administrado, de una desestimatoria por parte de la autoridad –lo que se abordará con mayor detalle en el tercer capítulo.

En síntesis, en el ordenamiento peruano, el procedimiento administrativo en sí mismo no está abordado directamente en la Constitución; la que, sin embargo, sí que aborda el “*procedimiento*” judicial y sus garantías, teniéndose en cuenta sobre el mismo que el Tribunal

---

<sup>51</sup> Cfr. Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo I... Óp. Cit. p. 606.

<sup>52</sup> En este extremo, seguimos la cátedra de los profesores A. ABRUÑA PUYOL y V. BACA ONETO y su desarrollo de la materia en sus notas al curso de Derecho Administrativo de la Universidad de Piura. Vid. Abruña Puyol, Antonio y Baca Oneto, Víctor. (2017). *Notas al Curso de Derecho Administrativo. Lección Décimo Primera: El elemento formal (primera parte). La forma de expresar la declaración en la que el acto consiste* [manuscrito]. Facultad de Derecho, Universidad de Piura.

Constitucional ha reconocido<sup>53</sup> que las garantías de su ‘debido proceso’ son aplicables, *mutatis mutandis*, al procedimiento administrativo, lo que se desarrollará con mayor detalle en el siguiente acápite. En definitiva, lo que sí reconoce expresamente el texto constitucional es el derecho de petición administrativa a favor de los ciudadanos. El reconocimiento de este derecho constitucional trae como consecuencia el ‘deber de resolver’ para la Administración Pública, el que podemos entender<sup>54</sup> como correspondido con la idea de una competencia administrativa desvinculada de concretas situaciones jurídicas; es decir, *tiene* el ‘deber de resolver’ en abstracto como en abstracto *tiene* el administrado de formular sus pedidos, al margen de si verdaderamente corresponde que sean estimados o si, por el contrario, con sujeción al ordenamiento corresponde que sean desestimados. En el contexto del procedimiento mismo, en cuyo marco –como vimos en el capítulo anterior– se generan reales obligaciones y derechos para las partes, dicho ‘deber de resolver’ genera la obligación capital para la Administración Pública en tal contexto, como es, justamente, la obligación –real, exigible por el administrado– de resolver las materias del procedimiento.

Si bien el texto constitucional establece que dicha resolución debe darse por escrito y dentro del ‘plazo legal’, no debe dejar de atenderse que, en el desarrollo legislativo de la materia, el TUO LPAG reconoce en sus principios garantías y deberes de la Administración Pública referidos a un plazo y tiempo ‘razonables’, como se verá a continuación en el siguiente acápite. Eso último es clave para entender el alcance de la obligatoriedad de plazos y términos del procedimiento para la Administración Pública, en vista del ‘deber de resolver’ abordado, y las diferentes consecuencias de la superación del ‘plazo legal’ y del ‘plazo razonable’; todas ellas, materias a desarrollarse en los siguientes capítulos.

### **1.3.2. Principios administrativos relevantes a la investigación**

Ahora bien, dicho ello, debe anotarse que el ordenamiento administrativo se ve informado por una serie de principios generales del Derecho y principios de Derecho Administrativo, es decir, propios de esta rama jurídica, de los cuales muchos –si no todos– informan el procedimiento administrativo como tal. Evidentemente, un estudio detallado de una realidad axiológica tan compleja como son los principios del Derecho –e incluso todos los del

<sup>53</sup> Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 07289-2005-AA/TC. F.J. 5.

<sup>54</sup> Al respecto, identificamos en M. GÓMEZ PUENTE una postura marcada sobre un ‘deber’ de resolver, más que una ‘obligación’ de resolver. No obstante, consideramos que puede hablarse de uno y otro con las notas que aportamos en este acápite. Al respecto, M. GÓMEZ PUENTE manifiesta su postura afirmando que “[...] *se dice que la Administración está «obligada» [...], concepto subjetivo de connotaciones individualistas que resulta menos apropiado que el de deber, que se corresponde mejor con la idea de una competencia administrativa desvinculada de concretas situaciones jurídicas [...]*”. Cfr. Gómez Puente, Marcos. (2011). *La inactividad de la Administración...* Óp. Cit. p. 630.

Derecho Administrativo—escapa los límites de esta investigación, razón por la cual únicamente se abordarán aquellos principios que se resultan directamente relevantes al objeto bajo estudio.

Los esfuerzos clasificatorios de los principios de Derecho Administrativo son tan diversos como estudios hay para abordarlos —y los criterios que generan—. No obstante, en una aproximación más bien inicial y útil para efectos de esta investigación, es posible referirse a la diferencia entre los principios generales del Derecho y los principios del Derecho Administrativo, propiamente dichos, como se adelantaba líneas arriba. Por una parte, como afirma el Tribunal Constitucional<sup>55</sup>, la noción de ‘principios generales del Derecho’ alude a la

*[...] pluralidad de postulados o proporciones con sentido y proyección normativa o deontológica que, por tales, constituyen parte de núcleo central [d]el sistema jurídico. Insertados de manera expresa o tácita dentro de aquél, están destinados a asegurar la verificación preceptiva de los valores o postulados ético-políticos, así como las proporciones de carácter técnico-jurídico [...]. (Énfasis añadido)*

Asimismo, dichos principios presentan diversa gradación y extensión, toda vez que pueden cubrir todo el campo jurídico universal, referirse a una misma ‘familia cultural’, o ser propios y específicos de cada ordenamiento. Incluso, se recomienda sean estudiados según la rama jurídica que se aborde y en los distintos niveles del derecho nacional<sup>56</sup>. En esa línea, puede afirmarse que, junto a los principios generales del Derecho, existen otros que informan una rama o disciplina del ordenamiento, como la administrativa.

Ahora bien, dicho ello, cabe tomar nota de la amplia pluralidad de principios que acusa el profesor F. LÓPEZ MENUDO<sup>57</sup>, en lo que denomina una “*inflación de principios*”, desarrollados por los diferentes ordenamientos y su doctrina jurídica. En muchos casos, anota el autor, resulta patente que la diferencia entre verdaderos principios de aquellos que no lo son es más bien clara y necesaria a efectos de entenderlos mejor, así como su incidencia sobre el procedimiento administrativo mismo.

Como se decía antes, los criterios clasificatorios son amplios; por ejemplo, en el caso de F. LÓPEZ MENUDO<sup>58</sup>, quien clasifica a los principios según su mayor grado de relevancia e incidencia con el procedimiento y su positivización, discriminando incluso aquellos postulados que no considera principios en sí mismos. No obstante, abordar un estudio incluso

<sup>55</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 0047-2004-AI/TC. F.J. 42. En este extremo, el Tribunal Constitucional se hace eco de la doctrina de M. REALE.

<sup>56</sup> *Ibidem*. A partir de M. REALE y M. RUBIO, a nivel nacional.

<sup>57</sup> López Menudo, Francisco. (1992). Los principios generales del procedimiento administrativo, *Revista de Administración Pública*, (129), 19-76. p. 19-22.

<sup>58</sup> *Ídem*. p. 52-62.

sobre la clasificación de los principios de Derecho Administrativo abstractos y concretos, positivizados o no –e, incluso aún, solo sobre *todos* los directamente aplicables al procedimiento administrativo–, superaría el objeto de esta investigación. Concretamente, solo nos detendremos en los que tratan directamente los plazos y tiempo en el procedimiento, así como la garantía de la responsabilidad de la Administración Pública y sus funcionarios, por ser relevantes a la investigación, y los abordaremos desde la regulación directa del texto del TUO LPAG<sup>59</sup>. Dejamos para una siguiente oportunidad un estudio más profundo y ontológico sobre la presencia y naturaleza de los diferentes principios de Derecho Administrativo en el ordenamiento peruano.

El TUO LPAG establece, en su artículo IV.2, que los principios sirven tanto (i) como criterio interpretativo para poder resolver las dificultades que puedan surgir con ocasión de la aplicación de las reglas de procedimiento, (ii) como parámetros para la generación de otras disposiciones administrativas de carácter general, y (iii) para suplir los vacíos en el ordenamiento administrativo; a lo cual se puede añadir la función de constituir límites a las potestades discrecionales y reglamentarias<sup>60</sup>. A un nivel más trascendental y ontológico, es factible afirmar que los principios –en particular, aquellos que tienen un carácter de generalidad– reflejan los valores centrales cada sistema jurídico<sup>61</sup>.

Asimismo, el referido artículo IV.2 reconoce que la relación de principios hecha por el TUO LPAG es meramente enunciativa, restándole carácter taxativo. Al respecto, y siendo tanto lo que puede decirse sobre la materia, baste señalar en esta oportunidad de la mano con F. LÓPEZ MENUDO, que es plena la posibilidad de existencia de principios no positivizados aplicables al ordenamiento jurídico, anotando el autor que, sin embargo, la positivización tiene más bien una utilidad acaso práctica frente a aquellos principios que únicamente fluyen de la naturaleza misma de las cosas –sin estar positivizados, esto es–, pero que ni una ni otra postura se excluyen. Haciéndose eco de las muy acertadas palabras de CLAVERO ARÉVALO, el autor señala<sup>62</sup> que “[...] *la diferenciación entre principio consagrado como norma y principio no formulado tiene una gran importancia ya que a los primeros no hay necesidad de indagarlos y sí a los segundos*”.

---

<sup>59</sup> También en este extremo, y para toda esta sección introductoria de este acápite, seguimos largamente la cátedra de los profesores A. ABRUÑA PUYOL y V. BACA ONETO y su desarrollo de la materia en sus notas al curso de Derecho Administrativo de la Universidad de Piura. Vid. Abruña Puyol, Antonio y Baca Oneto, Víctor. (2017). *Notas al Curso de Derecho Administrativo. Lección Décimo Primera...* Óp. Cit.

<sup>60</sup> López Menudo, Francisco. (1992). Los principios generales... Óp. Cit. p. 22.

<sup>61</sup> *Ídem.* p. 34.

<sup>62</sup> *Ídem.* p. 37.

Por último, cabe hacer una última anotación en esta presentación de los principios relevantes a la investigación, en lo que a sus relaciones entre sí respecta. En efecto, como advierte la cátedra de los profesores A. ABRUÑA PUYOL y V. BACA ONETO<sup>63</sup>, siendo que “*el contenido de los principios no es nítido sino más bien indefinido, dentro de unos principios puede considerarse que se encuentran subsumidos otros o parte de otros*”; lo que F. LÓPEZ MENUDO desarrolla afirmando que ciertos principios son traducción de otros, susceptibles de seguir escindiéndose en otros principios de aún menor abstracción, o llegar a identificarse ya no con principios, sino con preceptos positivos por medio de los cuales materializar su operatividad<sup>64</sup>.

**1.3.2.1. Debido procedimiento.** Principio recogido en el numeral 2 del artículo IV.1 del TUO LPAG, por medio del cual se reconoce a favor de los administrados los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Con relación a él, en primer lugar, explica el profesor O. VIGNOLO CUEVA<sup>65</sup> que es reconocido como principio fundamental del accionar jurídico administrativo cuya intangibilidad determina el surgimiento de un auténtico derecho al trámite y a la exigencia procedimental, la que –junto con la posibilidad de permitir el complemento entre lo público y lo privado y la adaptación de determinadas cuestiones de la dinámica procesal–, ha permitido crear una figura de protección y garantía de la esfera de los individuales.

J. C. MORÓN URBINA<sup>66</sup> desarrolla que el debido procedimiento cuenta con tres niveles de aplicación, concurrentes, a saber: (i) derecho al procedimiento mismo, (ii) derecho a la no desviación del procedimiento administrativo, y (iii) derecho a las garantías del procedimiento administrativo. Precisamente, este tercer nivel comprende un conjunto de derechos que conforman un estándar mínimo de garantía de los administrados y que, de forma general, pueden verse como una aplicación en sede administrativa de los principios del debido proceso jurisdiccional, el que no se circunscribe exclusivamente al ámbito judicial, sino que es aplicable *mutatis mutandis* a todo tipo de proceso, como ha establecido el mismo Tribunal Constitucional<sup>67</sup>. Ello, sin perder de vista la disposición que determina que la institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios de dicha rama del ordenamiento,

<sup>63</sup> En Abruña Puyol, Antonio y Baca Oneto, Víctor. (2017). *Notas al Curso de Derecho Administrativo. Lección Décimo Primera...* Óp. Cit. p. 10.

<sup>64</sup> López Menudo, Francisco. (1992). Los principios generales... Óp. Cit. p. 53.

<sup>65</sup> Vignolo Cueva, Orlando. (2011). El acto de incoación y las esferas jurídicas de los sujetos intervinientes en el procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, (67), 263-283. p. 276.

<sup>66</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo I...* Óp. Cit. p. 78-80.

<sup>67</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 07289-2005-AA/TC. F.J. 5.

y que la regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto compatible con el régimen administrativo.

Dicho todo ello, es seguro afirmar que el debido procedimiento, en este tercer nivel, es también un ‘derecho continente’, como explica el profesor L. CASTILLO CÓRDOVA<sup>68</sup>, que viene conformado en su contenido esencial por un conjunto de otros derechos fundamentales, siendo por lo tanto un derecho de estructura compleja, naturaleza omnicomprendiva, y –de cierta forma– genérico, que se descompone en un conjunto de derechos específicos. Precisamente, entre otros, el debido procedimiento comprende, según lo establecido en el numeral 2 del artículo IV.1 del TUO LPAG, “[...] *el derecho [...] a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable [...]*” (énfasis añadido).

En efecto, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas es plenamente aplicable también al ámbito administrativo, con lo que el exceso de plazo constituye una afectación al debido procedimiento. No obstante, los parámetros para determinar si se ha excedido el ‘plazo razonable’ distan de consistir en una mera constatación del transcurso del ‘plazo legal’ previsto para el procedimiento. A saber, y como se abordará más adelante, el Tribunal Constitucional ha dado cuenta de una serie de factores de ponderación tales como la complejidad del asunto, el comportamiento del administrado, el tiempo de demora habitual por la autoridad en el tipo de procedimientos en cuestión, o las consecuencias dañosas que efectivamente el exceso del plazo produce a las partes. Por dicha razón, es seguro afirmar que en nuestro ordenamiento no todo incumplimiento de los plazos máximos del procedimiento supone una dilación indebida que afecte la garantía del debido procedimiento<sup>69</sup>, ya que el análisis debe hacerse caso por caso, a partir de los factores de ponderación listados antes.

**1.3.2.2. Celeridad.** Principio establecido en el numeral 9 del artículo IV.1 del TUO LPAG, por medio del cual se prescribe para quienes participan en el procedimiento que ajusten su actuación de forma que se dé al procedimiento la “*máxima dinámica posible*” y se evite actuaciones que “*dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos*”; ello, con el fin de lograr una decisión en ‘tiempo razonable’ sin que ello releve a las autoridades del respeto a las demás garantías del procedimiento o se vulnere con ello el ordenamiento.

---

<sup>68</sup> En este extremo, nos ceñimos a la exposición que de la materia hace el profesor L. CASTILLO CÓRDOVA a partir de un estudio de la jurisprudencia constitucional nacional sobre el debido proceso. Cfr. Castillo Córdova, Luis. (2013). Debido proceso y tutela jurisdiccional. En W. GUTIÉRREZ (coord.), *La Constitución comentada: análisis artículo por artículo*, Vol. III, p. 57-71. Lima: Gaceta Jurídica.

<sup>69</sup> En la misma línea, cfr. Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo I...* Óp. Cit. p. 78-80.

J. C. MORÓN URBINA<sup>70</sup> anota que, al hablar del principio de celeridad, [...] *no se trata de una pauta meramente programática, sino de una orientación jurídica de ineludible cumplimiento que exigen [sic] a la Administración emplear racionalmente el tiempo al ordenar los actos procesales durante toda la vida del procedimiento, por lo que se deben adoptar cuantas acciones procedan para dotar de celeridad al procedimiento.*

Como explica el autor, este principio puede verse tanto desde una perspectiva positiva como desde una perspectiva negativa<sup>71</sup>. Desde la primera, se insta a las autoridades a optar en el procedimiento por la alternativa que importe mayor celeridad y sencillez, de entre todas las posibles. Desde la segunda, se proscriben las dilaciones indebidas en el procedimiento, con lo que las autoridades deben actuar dentro de los plazos, prevenir los retrasos, y agotar los mecanismos para practicar los trámites del proceso en el más breve tiempo posible atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Ahora bien, como se dijo ya, también en la plasmación de este principio se observa que el derecho a un procedimiento sin dilaciones indebidas no es sinónimo de uno con preciso cumplimiento de los ‘plazos legales’, en vista de que ambos principios –debido procedimiento y celeridad– garantizan un procedimiento con plazos y tiempos ‘razonables’. En todo caso, en el ordenamiento peruano el incumplimiento de los plazos máximos establecidos para los procedimientos –es decir, una falta de celeridad propiamente dicha– no supone *per se* la invalidez del acto, pero sí que puede dar lugar a una serie de responsabilidades, en caso de verificarse los elementos que se estudiará más adelante.

En vista de que, como se adelantó, unos y otros principios se encuentran en relación, pudiendo contenerse y expresarse unos a otros, F. LÓPEZ MENUDO<sup>72</sup> encuentra que los principios de eficacia, celeridad –bajo comentario– y economía procesal gozan de una mayor dimensión y alcance a partir del principio constitucional de eficacia en el plano español, con el cual los relaciona. Similar idea desarrolla J. A. SANTAMARÍA PASTOR<sup>73</sup>, quien asocia de forma estrecha a los principios de economía procesal y celeridad. En el ordenamiento peruano, la cátedra de los profesores A. ABRUÑA PUYOL y V. BACA ONETO<sup>74</sup> anota una vinculación

<sup>70</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo I...* Óp. Cit. p. 106-108.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> López Menudo, Francisco. (1992). Los principios generales... Óp. Cit. p. 56.

<sup>73</sup> Santamaría Pastor, Juan Alfonso. (2009). *Principios de Derecho Administrativo General, Tomo II...* Óp. Cit. p. 53.

<sup>74</sup> En Abruña Puyol, Antonio y Baca Oneto, Víctor. (2017). *Notas al Curso de Derecho Administrativo. Lección Décimo Primera...* Óp. Cit. p. 20-24.

de los principios de celeridad y eficacia –y otros– con los esfuerzos nacionales de simplificación administrativa y la normativa y principios que ha traído consigo a lo largo de los años. Ya en nuestro ordenamiento, vale aclarar que el principio de economía procesal no es uno expresamente recogido en el TUO LPAG, sin perjuicio de lo cual se advierte su conexión a los principios de eficacia y celeridad<sup>75</sup>.

Sobre la eficacia misma y en términos generales, apunta en el ordenamiento español L. MARTÍN REBOLLO<sup>76</sup> que a las Administraciones Públicas les compete, en su labor, actuar los fines constitucionales, para lo cual se requiere su actividad y buen funcionamiento, su eficacia, junto a la cual se encuentra el control como garantía. Un control que, señala el autor, es principio de orden, pero también garantía, con la responsabilidad como instrumento jurídico al servicio de la eficacia<sup>77</sup>, con la reparación de un perjuicio como primera función. Al respecto, veremos más adelante en este capítulo que, en nuestro ordenamiento, se cuenta con el reconocimiento legal explícito de la garantía de la responsabilidad de la Administración Pública, no solo de aquella patrimonial por su mal funcionamiento, sino también la de sus funcionarios por su ilegal actuación, las que son aplicables al objeto de estudio.

**1.3.2.3. Impulso de oficio.** Principio establecido en el numeral 3 del artículo IV.1 del TUO LPAG, por medio del cual se establece que las autoridades administrativas deben “[...] *dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias*”. Obligación que, naturalmente, vincula a las autoridades tanto en procedimientos iniciados de oficio como en aquellos iniciados por el administrado; y que tampoco excluye la posibilidad de impulso que detenta este último. Explican E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ<sup>78</sup> que, por este principio, la Administración Pública está concretamente obligada a desarrollar la actividad que sea necesaria para llegar a la decisión final, sin necesidad de que dicha actividad sea excitada en ese sentido por los administrados. Al respecto, J. C. MORÓN URBINA señala<sup>79</sup> que esta obligación puede compeler a acciones positivas, pero también negativas de parte de las autoridades. La obligación de impulso de oficio por parte de las autoridades administrativas les impone cumplir las siguientes acciones específicas<sup>80</sup>:

<sup>75</sup> *Ídem.* p. 10-11.

<sup>76</sup> Cfr. Martín Rebollo, Luis. (1992). La Administración de garantías: vigencia y limitaciones. Revista del Centro de Estudios Constitucionales, (13), 31-54. p. 49

<sup>77</sup> *Ídem.* p. 50-54.

<sup>78</sup> Cfr. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. (2002). *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II... Óp. Cit. p. 469-471.

<sup>79</sup> Cfr. Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo I... Óp. Cit. p. 86.

<sup>80</sup> *Ibidem.*

- a. Iniciar el procedimiento, en aquellos casos en que corresponda.
- b. Impulsar el avance del procedimiento<sup>81</sup>, solicitando cuantos documentos sea necesario, incluso si resultase contra el deseo del administrado, cuando sean asuntos de interés público.
- c. Remover los obstáculos de trámite.
- d. Instruir y ordenar la prueba.
- e. Subsanan cualquier error u omisión que advierta la autoridad en el procedimiento.

Ahora bien, y en lo relacionado con la conexidad misma de los diferentes principios –positivizados o no en el ordenamiento–, es posible identificar un número de otros principios, vinculados todos ellos de acuerdo con una variedad de criterios lógicos, que guían la correcta actuación de la Administración Pública en el desarrollo de los procedimientos, como el principio de informalismo, el de predictibilidad o confianza legítima, o el de simplicidad, o el de uniformidad. En otras palabras, habiéndonos referido ya a los principios que, desde el TUO LPAG, garantizan expresamente la conducción de los procedimientos en plazo y tiempo ‘razonables’, es posible identificar principios que guían la actuación de la Administración Pública con pautas para la conducción y diseño legal de los procedimientos. Un estudio detallado de esos principios, supera el alcance de esta investigación.

**1.3.2.4. Responsabilidad.** Principio recogido en el numeral 18 del artículo IV.1 del TUO LPAG, por medio del cual se establece que la autoridad administrativa está “*obligada a responder por los daños ocasionados contra los administrados como consecuencia del mal funcionamiento de la actividad administrativa*”. Asimismo, se establece que las entidades y sus funcionarios o servidores asumen las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

Como se explicó líneas arriba, la responsabilidad de la administración y de sus funcionarios es garantía como instrumento jurídico al servicio de la eficacia, en palabras de L. MARTÍN REBOLLO<sup>82</sup>. Esta garantía se abre a un sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por su incorrecta actuación –u omisión de actuación, como se verá–, pasible incluso de alcanzar a sus funcionarios por vía de repetición; pero también sobre estos últimos, y por otro lado, se abre también a un sistema de sanción disciplinaria por su ilegal actuación. Ambas, materias que se desarrollarán en el tercer capítulo de esta investigación.

<sup>81</sup> En el ordenamiento español, J.A. SANTAMARÍA PASTOR, en la misma línea, se refiere tanto a un deber de impulsar el procedimiento de oficio en todos los trámites, haciéndolo pasar de una a otra; y a un deber de realizar –también de oficio– los actos de instrucción necesarios. Cfr. Santamaría Pastor, Juan Alfonso. (2009). *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo II... Óp. Cit. p. 53.

<sup>82</sup> Cfr. Martín Rebollo, Luis. (1992). *La Administración de garantías...* Óp. Cit. p. 53-54.

De todo lo visto se concluye que, desde el reconocimiento constitucional del derecho de petición y los principios positivizados por el TUO LPAG, se logra una primera aproximación a la materia bajo estudio, en lo referido a las garantías sobre los plazos del procedimiento. En ese sentido, se identifican cuatro aristas de garantía del ordenamiento que inciden en la materia bajo estudio –listadas sin ningún orden de preeminencia en particular, sin perjuicio de las diferencias entre ellas que la naturaleza de cada una sugiere– de acuerdo con lo siguiente:

- a. Reconocimiento constitucional del *derecho* de los ciudadanos de obtener una decisión por escrito y dentro del 'plazo legal'. Este derecho supone unos consecuentes deber y obligación de resolver por parte de la Administración Pública, con específicas consecuencias sobre la obligatoriedad de plazos y términos.
- b. Positivización legal de los principios generales del procedimiento y, dentro de ellos, principios de garantía sobre la conducción del procedimiento y obtención de una decisión en 'plazo razonable' –principio de debido procedimiento– y 'tiempo razonable' –principio de celeridad.
- c. Positivización de principios con pautas para la correcta y oportuna conducción, así como el diseño legal de los procedimientos por parte de la Administración Pública.
- d. Garantía de responsabilidad de la Administración Pública por su mal funcionamiento y de sus funcionarios por su actuación ilícita, los que incluyen –como se verá a más adelante a profundidad– el incumplimiento *injustificado* de los plazos previstos para las correspondientes actuaciones.

## Capítulo 2

### **¿Simples demoras o inactividad administrativa?:**

#### **a partir de una distinción entre el ‘plazo legal’ y el ‘plazo razonable’**

Delimitado el objeto de estudio y vistos los fundamentos de los procedimientos administrativos de evaluación previa elegidos para la investigación, es momento de ahondar en el estudio del problema identificado, como es el del incumplimiento de los plazos máximos de duración en los procedimientos. Para ello, es preciso anotar algunas consideraciones previas que sirvan de punto de partida y soporte al análisis.

En vista de que es una realidad el que los incumplimientos de los plazos máximos de duración de los procedimientos pueden deberse a una serie de factores de muy diversa índole; en primer lugar, es posible afirmar que las dilaciones pueden darse de una de las siguientes tres maneras, considerando quién sea el responsable por ellas dentro de los dos grandes participantes del procedimiento administrativo: ya fuera de la esfera de control de sus participantes, ya en la esfera de control de los administrados, ya en la esfera de control de la Administración Pública. En vista de ello, y en línea con la delimitación hecha al objeto de estudio, es pertinente señalar que el análisis a efectuarse en esta investigación se concentra en este último tipo de dilaciones –es decir, aquellas en cabeza de la Administración Pública– sin detenerse en los dos primeros, los que merecerían sendos estudios. En efecto, las dilaciones fuera de la esfera de control de los participantes ameritarían un análisis y una gama de soluciones que responda a la variedad de las causas a que se deban; al igual que las dilaciones en la esfera de control de los administrados, por las pérdidas de sus plazos o entorpecimiento de los procedimientos.

En segundo lugar, y también en vista de los muy diversos factores que pueden dar lugar a los incumplimientos identificados, se reconoce que el estudio detallado de dichos factores superaría ampliamente los alcances de este trabajo. En vista de ello, el problema se aborda no desde sus causas –de nuevo, lo que ameritaría estudios aún más detallados e, incluso, cuantitativos–, sino desde sus repercusiones legales y las herramientas que coloca el sistema para su gestión, a favor de los administrados.

Con ello, es ya posible referirnos a no otra que la *cuestión del tiempo en el transcurso mismo de los procedimientos* y, concretamente, al incumplimiento de los plazos de duración por parte de uno de los grandes participantes de dichos procedimientos, como es la Administración Pública a la que se acude con los pedidos. Para ello, se parte de la hipótesis de que existen dos grandes tipos de plazos en el ordenamiento –los que se diferencian para efectos de esta investigación como ‘plazo legal’ y ‘plazo razonable’– hipótesis puesta a prueba desde la legislación general del procedimiento administrativo, jurisprudencia y doctrina sobre la

materia, a efectos de ubicar el elemento diferenciador entre ambos. Como se verá en las siguientes páginas, una tal distinción no es ociosa, ni mucho menos: permite entender cuál es la extensión del contenido garantizado por los principios aplicables a los procedimientos bajo estudio, y sus posibles consecuencias sobre la tutela de los intereses de los administrados.

A partir de ello, se plantean las ‘demoras’ como término general y comprensivo de todos los incumplimientos de plazos máximos, para efectos de esta investigación, a fin de diferenciarlos de la ‘inactividad administrativa’ y el análisis adicional que demanda. Ello permitirá entender mejor las exigencias y presupuestos sobre los plazos que las diferentes alternativas de gestión del problema, identificadas en el siguiente capítulo, pueden presentar.

## **2.1. Plazos del procedimiento administrativo: obligatoriedad y generalidades**

### ***2.1.1. Obligatoriedad de plazos y términos, a propósito del ‘deber de resolver’ de la Administración Pública***

Desde su rol como norma común del procedimiento administrativo en el ordenamiento peruano, conjunto de herramientas procedimentales para el desarrollo de dichos procedimientos, el TUO LPAG importantemente regula, además de los plazos y términos más generales y de referencia para el ordenamiento administrativo, su preceptiva obligatoriedad. En ese contexto, los plazos y términos de los procedimientos administrativos son regulados como máximos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142 del TUO LPAG, de manera que se calculan al margen de cualquier formalidad. Con ello, se establece que obligan por igual, y sin necesidad de apremio alguno, tanto a la Administración Pública como a los administrados, en lo que a cada uno concierne. A estos últimos, ello les faculta a exigir el cumplimiento de los plazos y términos generales de los procedimientos, pero también los establecidos para cada actuación o servicio dentro de ellos.

No obstante, es pertinente hacerse una pregunta más bien provocadora: ¿sufren de la misma forma por los incumplimientos de plazos tanto la Administración Pública como los administrados? y, por lo tanto, ¿son realmente obligatorios, por igual, para ambos? La respuesta debería ser negativa: atendiendo a las muy diferentes posiciones en que se encuentran ambos participantes en el procedimiento, desde luego; pero negativa, al fin y al cabo. En ese sentido, es posible anotar, de la mano con el profesor A. GORDILLO; que la afirmación de que los plazos y términos obliguen de igual forma a la Administración Pública como a los particulares es más bien inexacta. Como señala el autor, aunque los plazos son en teoría obligatorios por igual para ambas partes, las consecuencias de cara a la cuestión objeto del procedimiento son diferentes; pues, aunque el procedimiento –y el acto resultante de él– puede sobrevivir a pesar de la inacción del funcionario público en cuestión, una dilación por parte del administrado

puede llevarle incluso a perder su derecho, en algunos casos<sup>83</sup>. Más aún, el autor ha llegado a calificar a la afirmación de que los plazos obligan por igual a una y otra parte de ‘insatisfactoria’ y ‘disvaliosa’, afirmando que es “[...] *empíricamente falsa, que no puede entonces constituir un principio de derecho*”<sup>84</sup>.

Por dicha razón, si bien se reconoce la obligatoriedad de plazos y términos a que hace referencia la regulación bajo comentario, se identifica también que, en la práctica, Administración Pública y administrados se encuentran en posiciones diferentes con relación a sus plazos, en vista de sus posiciones diferentes en el procedimiento como tal. Aquello supone una serie de deberes y obligaciones diferentes para cada parte – adicionales, acaso, en relación la una con la otra–, en un contexto en que la atención del administrado se constituye como fin, lo que no debe dejarse de lado. Es por ello por lo que, además, el citado artículo 142 del TUO LPAG subraya que toda autoridad –y sus subalternos, lo que debe supervisarse– debe cumplir con los plazos y términos a su cargo, siendo derecho de los administrados exigir su cumplimiento.

Aquello es consecuencia legislativa directa de la verdadera obligación de decidir sobre el pedido del administrado, que recae en la Administración Pública como consecuencia de su ‘deber de resolver’, abordado en el capítulo anterior. Es en ese sentido que, para el caso de los actos a cargo de la Administración Pública, la norma establece que el vencimiento del plazo legal no la exime de las obligaciones establecidas, por razón de orden público y de la real obligación de resolver que tiene. Más bien, se dispone que no quedan afectas *per se* de nulidad las actuaciones administrativas fuera de término, a menos que la ley lo disponga de forma expresa, por la naturaleza perentoria del plazo en cuestión. Aquello explica el abanico de consecuencias y efectos que el ordenamiento dispone ante los incumplimientos de los plazos de los procedimientos, traducidos en alternativas de gestión en el marco de esta investigación, como se verá.

### **2.1.2. Plazos del procedimiento administrativo, y una identificación de los diferentes ‘plazos legales’**

<sup>83</sup> Cfr. Gordillo, Agustín. (2016). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, Tomo IV, 11a. ed. Buenos Aires: F.D.A. De acuerdo con el autor, “*Si bien los plazos son teóricamente obligatorios para la administración y el particular, en la realidad el tiempo verdadero de cada uno asume una significación totalmente diversa. [...] Diversa en primer lugar por las consecuencias jurídicas del transcurso del tiempo, que al funcionario probablemente no le acarrearán, en forma personal, ninguna consecuencia disvaliosa, en tanto que el particular se expone en algunos casos a perder su derecho. En segundo lugar, porque para el interesado el plazo se le presenta como una múltiple y quizás, a veces, angustiada toma de decisión. Todo ello debe hacerlo en el breve plazo de días “extraordinariamente fugaces”, “extremadamente fugaces”, de que se trate, sin que le valga de excusa tener mucho trabajo privado, en tanto que, al contrario, el funcionario puede alegar el recargo de tareas como una causa para excederse de los plazos*”. p. 395-397.

<sup>84</sup> Cfr. *Ídem*. p. 398.

La idea del tiempo no es ajena al Derecho, en especial como dimensión en que se desarrollan los procedimientos administrativos. En efecto, como bien ha anotado J. C. MORÓN URBINA<sup>85</sup>, el factor del tiempo es tan relevante al procedimiento administrativo que ha llevado a algún autor a referirse a él como una sucesión de momentos en el tiempo y a referirse a la teoría del procedimiento como la ciencia de los plazos.

De acuerdo con el autor<sup>86</sup>, el tiempo se encuentra en triple relación con el procedimiento administrativo toda vez que (i) le da un marco para realizar los actos jurídico-procedimentales, (ii) lo ordena de forma secuencial, y (iii) le otorga regularidad –pues debe realizarse en modo oportuno–. Como corolario de lo anterior, y en línea con los objetivos de la investigación, es seguro afirmar que el tiempo es esencial en dos dimensiones: (i) en el diseño y estructuración de los procedimientos, por parte del legislador; pero también –y muy importantemente– (ii) en el transcurso mismo del procedimiento, por los administrados y los funcionarios públicos encargados del trámite.

De la mano con J. C. MORÓN URBINA<sup>87</sup>, se identifican cuatro características del plazo en el procedimiento administrativo:

- a. Certeza, lo que supone que es fijado de forma determinada y que, desde su establecimiento, es entendido como máximo sin distinguir si está señalado expresamente para una fecha concreta o –como es el caso de la regulación administrativa general de los procedimientos bajo análisis– mediante la fijación de un tiempo determinado a partir de cierto acto previo –por ejemplo, un número de días desde la notificación de alguna providencia.
- b. Origen dual, pues los plazos tienen su origen (i) en la norma positiva expresa por medio de la cual se establece el procedimiento –es decir, ‘plazos legales’, el que vendría a ser el caso de los procedimientos ‘formalizados’, bajo análisis–, o (ii) en la actividad discrecional de la autoridad, el que vendría a ser el caso de los procedimientos ‘no formalizados’, sin perjuicio de las disposiciones de carácter general y común del TUO LPAG.
- c. Obligatoriedad, pues resultan obligatorios para todos los participantes del procedimiento, si bien con los matices y diferencias que se anotaron en el acápite anterior.

---

<sup>85</sup> Vid. Morón Urbina, Juan Carlos. (1998). El plazo administrativo (con especial referencia al Derecho comparado). Recuperado de <https://www.carm.es/chac/interleg/arti0006.htm> (consulta el 1.8.2023). p. 1

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

- d. Son resolutorios, pues limitan la posibilidad de efectuar actos procedimentales dentro de un cierto periodo de tiempo futuro, indicando cuándo deben ser realizados los actos en cuestión.

En ese sentido, una primera aproximación conceptual a la idea del ‘plazo legal’ en los procedimientos administrativos formalizados bajo análisis permite identificarlo, con la mayor lógica, como el periodo de tiempo cierto, normativamente definido<sup>88</sup> y obligatorio, dentro del cual debe llevarse a cabo una actividad determinada.

**2.1.2.1. Identificación de los diferentes ‘plazos legales’.** Sin perjuicio de lo desarrollado por la regulación general del TUO LPAG, es posible distinguir los plazos administrativos siguiendo ciertos criterios clasificatorios<sup>89</sup>. No obstante, para efectos de esta investigación, consideramos útil la clasificación fundamental planteada en el ámbito español por el profesor H. GONSÁLBEZ PEQUEÑO<sup>90</sup>, quien diferencia a partir de la normativa española “[...] *entre los plazos de los trámites administrativos de un procedimiento, y el plazo total del procedimiento administrativo* [...]”, distinguiendo también “[...] *entre plazos destinados a los administrados y plazos destinados a la Administración Pública*”. A partir de dicha distinción, extrapolable al ordenamiento nacional, será posible adelantar una clasificación dual de los ‘plazos legales’, sobre la base de los criterios fijados.

En ese sentido, en primer término, podrán clasificarse por el sujeto del procedimiento al que se dirigen, pudiendo ser (i) plazos dirigidos a los administrados, o (ii) plazos dirigidos a la Administración Pública. De acuerdo con la delimitación efectuada para esta investigación, el análisis solo gravitará sobre este segundo tipo de plazos.

En segundo lugar, por su proyección en el marco del procedimiento administrativo, podrán ser (i) plazos procedimentales, entendidos como aquellos fijados por la normativa para los trámites que integran el procedimiento, o (ii) plazos de duración, entendidos como aquellos fijados por la normativa para la duración máxima de cada procedimiento en sí mismo; es decir, plazos totales.

Con relación a ese primer tipo de plazos, los plazos procedimentales, el TUO LPAG contiene regulación general y común, como la establecida a falta de plazos establecidos de forma expresa, en el artículo 143, para la recepción y derivación de un escrito a la unidad competente –dentro del mismo día de su presentación–, para actos de mero trámite y decidir

<sup>88</sup> Naturalmente, en el caso de los procedimientos ‘no formalizados’ no se tratará de ‘plazos legales’ en sentido de normativamente definidos, sino de plazos expresamente fijados por la Administración Pública, si bien con sujeción a lo que disponga el ordenamiento en límite a la discrecionalidad de la autoridad.

<sup>89</sup> Cfr. Morón Urbina, Juan Carlos. (1998). El plazo administrativo... Óp. Cit. p. 1

<sup>90</sup> Gonsálbez Pequeño, Humberto. (2017). El deber de resolver... Óp. Cit. p. 1196-1197.

peticiones de ese carácter –tres (3) días–, para emisión de dictámenes, peritajes, informes y similares –siete (7) días, prorrogables por tres (3) más–, y para actos de cargo del administrado requeridos por la autoridad –diez (10) días–. Es también el caso, por ejemplo, de la regulación sobre observaciones a la documentación presentada, en el artículo 136, con el que se dispone de un plazo de dos (2) días para la subsanación de la información cuyo incumplimiento la entidad no pueda salvar de oficio. Cada procedimiento ‘formalizado’ cuenta con este tipo de plazos, internos, procedimentales, establecidos para su conducción.

Con relación al segundo tipo de plazos, los plazos máximos de duración, el TUO LPAG establece en sus artículos 39 y 153, de forma general, que los procedimientos de evaluación previa, como los que ocupan esta investigación, no pueden durar más de treinta (30) días hábiles, desde el momento en que es iniciado el procedimiento hasta el día en que se dicte la resolución respectiva, entendida como la resolución de la primera autoridad llamada a resolver. No obstante, se establece que dicho plazo puede ser ampliado por ley o decreto legislativo, en aquellos casos en que los trámites o procedimientos requieran plazos mayores. Con relación a ello, es pertinente anotar, de forma previa, una sutil diferencia que se presenta en la regulación de ambos artículos, toda vez que, mientras que el artículo 39 establece que los plazos mayores se establecen “*por ley o decreto legislativo*”; el artículo 153 señala únicamente el que “*la ley*” establece los plazos mayores. Ello podría llevar a una aparente confusión sobre cuál sería el vehículo admitido para establecer plazos mayores, en vista de la especificidad del artículo 39. No obstante, una mera lectura del numeral 3 del artículo V.2 del TUO LPAG, permite integrar y comprender claramente la referencia como hecha a las leyes y disposiciones de jerarquía equivalente. Cuestión por anotar será, más bien, si resulta realmente de utilidad la regulación repetida de una misma materia, en los mismos o análogos términos –pero con algún matiz que cause confusión–, en la misma norma. Esta no será la primera vez que nos encontremos en una situación tal, como se verá más adelante en el caso de la regulación del silencio administrativo positivo.

Superada esa cuestión inicial, menor, cabe detenerse en dos cuestiones que consideramos relevantes a tener en cuenta sobre la regulación de los plazos máximos de duración de los procedimientos. En primer lugar, debe subrayarse que el TUO LPAG ha optado por regular el plazo aplicable, como se vio líneas arriba, *desde el momento en que es iniciado el procedimiento hasta el día en que se dicte la resolución respectiva*, no resultando patente en nuestra legislación, de la literalidad de dicho texto, el que el ‘plazo para resolver’ –el plazo máximo con que cuenta la autoridad para dictar la resolución, desde que iniciado el procedimiento– se encuentre intrínsecamente ligado al ‘plazo para notificar’ –la resolución que

decide el pedido, esto es—, en vista también de la regulación del artículo 24.1, de acuerdo con el cual, toda notificación deberá practicarse a más tardar dentro del plazo de cinco (5) días a partir de la expedición del acto que se notifique.

A diferencia de lo acontecido en el ordenamiento español, en el cual la doctrina<sup>91</sup> anota una claridad indiscutible de las disposiciones que ligan el ‘plazo para resolver’ con el ‘plazo para notificar’, la cuestión no resulta tan clara en los artículos 39 y 153 del TUO LPAG. En todo caso, no resulta clara salvo dicha claridad se pretenda con una lectura literal de los artículos, atendiendo a lo que *no* dicen, lo que desligaría el ‘plazo para resolver’ del ‘plazo para notificar’; extendiendo materialmente el plazo máximo de duración de los procedimientos, por ejemplo, en el caso del de treinta (30) días, que plantea el ordenamiento como base. Paradójicamente, esta ha sido la postura del Tribunal Constitucional en jurisprudencia de los últimos años, en la que expresamente ha señalado<sup>92</sup> que “[c]on relación a la finalización del cómputo del plazo, se entiende que el término del procedimiento administrativo opera en el momento en que la autoridad administrativa expide la decisión definitiva que resuelve la situación jurídica de la persona en sede administrativa [...]” (énfasis añadido). Desde luego, se anota el uso por parte del Tribunal del no muy preciso término ‘expedir’—acaso algo ambiguo en un caso como este—, el que de ninguna forma puede asimilarse con el de ‘notificar’, toda vez que adolece de una falta del matiz semántico de ‘recepción’ o ‘comunicación’ de que sí goza este<sup>93</sup>. Más aún, cualquier pretendida duda sobre el sentido de la expresión del Tribunal queda resuelta en vista del artículo 24.1 del TUO LPAG, que habla de la notificación a partir de la *expedición* del acto en cuestión. El Tribunal se refiere, por lo tanto, a la emisión de la resolución, considerando que el fin del procedimiento acontece con la emisión de la decisión.

<sup>91</sup> De acuerdo con lo desarrollado por J. A. SANTAMARÍA PASTOR, cfr. Santamaría Pastor, Juan Alfonso. (2009). *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo II... Óp. Cit. p. 91-94. Cuestión asimismo desarrollada por M. BEATO ESPEJO, cfr. Beato Espejo, Manuel. (2000). La obligación de resolver de forma expresa y en plazo como primer deber de las administraciones públicas. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, (18), 17-34. p. 22-23.

<sup>92</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los expedientes Nro. 00225-2017-PA/TC. p. 14 y Nro. 04532-2013-PA/TC. F.J. 37.

<sup>93</sup> Anótese que de la definición en línea de la voz ‘expedir’, en su segunda, tercera y cuarta acepciones, se entiende el verbo como referido a “*despachar, extender por escrito [...]*”, o “*pronunciar un acto o decreto*”, “*remitir, enviar [...]*” vid. Real Academia Española – RAE. (2014). *Diccionario de la Lengua Española* (23a. ed.), [versión 23.3 en línea]. Recuperado de <https://dle.rae.es/expedir> (consulta el 1.8.2023). Por otro lado, la voz ‘despachar’, en su segunda, tercera y cuarta acepciones, se identifica con “*resolver o tratar un asunto [...]*” o “*enviar*” vid. Real Academia Española – RAE. (2014). *Diccionario de la Lengua Española* (23a. ed.), [versión 23.3 en línea]. Recuperado de <https://dle.rae.es/despachar> (consulta el 1.8.2023). En el mismo sentido, la voz ‘remitir’, en su primera acepción, se define como “*enviar a alguien o algo a una persona o a un lugar*” vid. Real Academia Española – RAE. (2014). *Diccionario de la Lengua Española* (23a. ed.), [versión 23.3 en línea]. Recuperado de <https://dle.rae.es/remitir> (consulta el 1.8.2023).

No obstante, consideramos que una tal lectura de la cuestión es más bien mejorable, por incompleta, ajena al contenido constitucional del derecho de petición abordado en el capítulo anterior, sobre el cual el mismo Tribunal Constitucional ha establecido que garantiza unos determinados mandatos principales para la Administración Pública, entre los cuales se encuentra, efectivamente, el *comunicar* al peticionante la decisión adoptada<sup>94</sup>. De hecho, se aprecia que la referida jurisprudencia del Tribunal Constitucional (sentencia recaída en el Expediente Nro. 01042-2002-AA, F.J. 2.2.4) es mucho más acertada sobre la materia, al punto de afirmar, muy ilustrativamente, que “[...] la notificación se refiere más bien a una formalidad ineludible para la autoridad, utilizada para poner en conocimiento del peticionante el resultado de su petición [...]” (énfasis añadido). Desde esta investigación, entendemos que el procedimiento no debe considerarse terminado sino hasta que se hayan efectuado las diligencias de notificación, asegurándose de atender en él todos los mandatos del derecho de petición.

Consideramos que es precisa una modificación normativa que explicita este criterio en el ordenamiento, modificación que, si bien vemos pertinente para todos los casos, se vuelve de clamorosa necesidad para los casos en los cuales el acto administrativo no otorgue beneficio al administrado, siendo que por aplicación del artículo 16 del TUO LPAG estos actos son eficaces a partir de que su notificación legalmente realizada produce sus efectos. En estos casos la situación es aún más clamorosa puede la ejecutividad de dichos actos está supeditada a su notificación<sup>95</sup>. Desde luego, cuestión aparte será que, en lo concreto, en ciertos casos el administrado no *esté* para recibir la notificación –ya no sea ubicable en el domicilio empleado para el trámite, por ejemplo–, lo que dificulta el cumplimiento de la obligación de notificarle la decisión, pero escapa de las manos de la Administración Pública. En una tal mejora normativa, sostenemos, cuando menos deberá preverse que la autoridad haya realizado un primer esfuerzo verdadero de notificación.

Más aún, regulación tangencial a esta, lejos de dar una salida clarificadora, complica la lectura de las disposiciones existentes, como es el caso de la regulación de los efectos del silencio positivo, sobre el que se ahondará en el siguiente capítulo. Baste aquí decir que, de un lado, el artículo 36 del TUO LPAG establece que en los procedimientos administrativos sujetos a silencio administrativo positivo la petición del administrado se considera aprobada si “[...]”

<sup>94</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 1042-2002-AA/TC. F.J. 2.2.4.

<sup>95</sup> En análoga reflexión desde el ordenamiento español, M. GÓMEZ PUENTE señala que “[...] *el deber de resolver lo es de dictar una resolución ejecutiva, como son los actos administrativos* [...] *cuando la notificación constituye condición de la ejecutividad de la resolución a dictar, el deber de resolver no puede considerarse cumplido hasta que dicha notificación se practica* [...]”. Cfr. Gómez Puente, Marcos. (2011). *La inactividad de la Administración...* Óp. Cit. p. 634.

vencido el plazo establecido o máximo para pronunciarse, la entidad no hubiera notificado el pronunciamiento [...]” (énfasis añadido), ligando evidentemente el plazo máximo para emitir el pronunciamiento con el de la notificación; mientras que el artículo 199.1 establece que los procedimientos administrativos sujetos a silencio administrativo positivo quedan “[...] aprobados en los términos en que fueron solicitados si transcurrido el plazo establecido o máximo, al que se adicionará el plazo máximo señalado en el numeral 24.1 del artículo 24, la entidad no hubiere notificado el pronunciamiento respectivo [...]” (énfasis añadido), desligando el plazo máximo para emitir el pronunciamiento del de la notificación. Peor incluso, la exposición de motivos del Decreto Legislativo Nro. 1272<sup>96</sup> –que incorporó el actual artículo 36 y trajo la modificación más reciente al artículo 199– no es clara sobre esta posición y aporta menos soluciones que las que pretende salvar, en vista de que modifica únicamente el artículo 199.2, desconociendo la regulación contradictoria del artículo 199.1, que permanece intacta.

Si bien podría argumentarse que el administrado, al margen de estas vicisitudes, sí verá satisfecha la notificación de la decisión de la autoridad, consideramos que la concepción misma y definición del plazo máximo de duración y, por lo tanto, el diseño en sí de los procedimientos, –en la norma administrativa común, nada menos– se alejan de los parámetros y mandatos que de forma intrínseca contiene el derecho de petición, restando incluso fuerza al criterio fijado en la definición del plazo máximo de duración, en los artículos 39 y 153 del TUO LPAG.

Ciertamente, observamos que, *lege data*, los referidos artículos 39 y 153 del TUO LPAG no llevan ligado expresamente el ‘plazo para resolver’ con el ‘plazo para notificar’, lo que en la práctica genera una circunstancia para que operadores jurídicos consideren extendidos los plazos máximos de duración de los procedimientos, materialmente por la adición del ‘plazo para notificar’, por separado. Desde esta investigación consideramos que, *lege ferenda*, es preciso que el legislador regule con mayor claridad en desarrollo del mandato constitucional de notificación, intrínseco al derecho de petición, insertando expresamente el ‘plazo para notificar’ su decisión dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, ligándolo por lo tanto al ‘plazo para resolver’.

A manera de conclusión sobre este extremo, consideramos que el ordenamiento peruano no liga el ‘plazo evaluación’ con el ‘plazo de notificación’ aplicable a la resolución final, resultando necesario referirse al plazo máximo de duración como al primero, insertando a él el

---

<sup>96</sup> Poder Ejecutivo de la República del Perú. (2016). Exposición de motivos del Decreto Legislativo Nro. 1272. Recuperada de <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2016/Diciembre/21/EXP-DL-1272.pdf> (consulta el 1.8.2023). p. 14-15.

‘plazo de ‘notificación’ de la resolución final únicamente en los casos en los cuales el ordenamiento así lo disponga.

Como segunda cuestión relevante, se anota que el plazo máximo de duración de treinta (30) días hábiles está fijado como parámetro para todo el procedimiento, siendo el criterio para su definición el contabilizarlo desde su inicio hasta su término, lo que debería ser comprensivo de –efectivamente– *todo* el procedimiento. En efecto, al señalar que “*los procedimientos*” están sujetos a un plazo “*desde el inicio*” y “*hasta que sea dictada la resolución respectiva*”, la norma se refiere al procedimiento entendiéndolo y estructurándolo como un todo, desde su inicio hasta su final. Por lo tanto, se concluye que, dada la posición de norma común del TUO LPAG y las garantías que otorga a los administrados, también ese debería ser el criterio de los legisladores posteriores y la Administración Pública al crear procedimientos cuya duración sea mayor –aplicando la excepción de la norma revisada–, pero también a la hora de aplicar el plazo de treinta (30) días hábiles previsto.

No obstante, esta no es la práctica en muchos de los casos en el país –si no en todos– en los que la tendencia es a regular los plazos del procedimiento únicamente desde los plazos de la autoridad para resolver, recurriéndose a una suspensión de dichos plazos cuando deba darse lugar a actuaciones por parte de los administrados. En dichos casos, se observa ya no un *plazo de duración del procedimiento entendido como un todo*, sino como un *plazo total de evaluación en sentido estricto*, por parte de la autoridad.

La mayor consecuencia de este cambio de percepción es la del diseño de procedimientos a partir de una visión parcial, en los que el plazo de duración debe calcularse día a día dentro de la actuación de la Administración Pública, y no directamente desde el conocimiento de la fecha de inicio del procedimiento. Una segunda consecuencia de este cambio de percepción es la de una marcada tolerancia a la pasividad de la actuación de los administrados –o, incluso, su entorpecimiento de los procedimientos–, habida cuenta de que, finalmente, los plazos se ven suspendidos mientras quede en los administrados el cumplimiento de ciertas actividades o requisitos, con el riesgo de presenciarse un relajamiento en el deber de la Administración Pública de conducir los trámites *motu proprio* a pesar de la pasividad de los administrados. Una tercera consecuencia de este cambio de percepción se presenta en la aplicación del plazo máximo de treinta (30) días hábiles en el diseño de procedimientos establecidos por la vía reglamentaria<sup>97</sup>, los cuales materialmente terminarían durando más de (30) días hábiles, habida

---

<sup>97</sup> Notabilísimo es el caso de los procedimientos para la obtención de Informes Técnicos Sustentatorios – ITS en materia ambiental. Los ITS, inicialmente no establecidos en el país por norma de rango legal sino por medio de decreto supremo, han sido recogidos posteriormente por cada sector también por medio de sendos decretos

cuenta de tener que sumarse los plazos de actuaciones por parte de los administrados. Una cuarta consecuencia de este cambio de percepción es la dificultad que recae en el ciudadano al contabilizar los plazos máximos de duración y poder determinar, por ejemplo, la aplicación del silencio que corresponda.

En vista de todo ello, no es sino seguro afirmar que el ‘plazo legal’, entendido como aquel establecido en la normativa aplicable a un determinado procedimiento administrativo, es un concepto complejo, pasible de diferenciarse desde una serie de aristas. A manera de resumen, se puede hablar de:

- a. Plazos procedimentales, entendidos como todos y cada uno de los plazos fijados por la normativa correspondiente para los trámites que integran a un procedimiento;
- b. Plazos máximos de duración de los procedimientos, entendidos como los plazos fijados por la normativa para la duración total de cada procedimiento; frente a lo cual se presentan dos cuestiones relevantes a tener en cuenta durante la contabilización, con las consideraciones que líneas arriba se ha dado a cada una de ellas:
  - i. Si comprenden (o no), además del plazo máximo fijado para dictar la resolución, el plazo de notificación al administrado como ligado a él; sobre lo cual hemos concluido que, en el ordenamiento peruano, no se liga el ‘plazo evaluación’ con el ‘plazo de notificación’ aplicable a la resolución final, siendo necesario referirse al plazo máximo de duración como al primero, y debiendo añadirse el ‘plazo de notificación’ de la resolución final únicamente en los casos en los cuales el ordenamiento así lo disponga.
  - ii. Si comprenden (o no) únicamente la evaluación por parte de la autoridad; es decir, están referidos únicamente a los plazos en que la autoridad se encuentra evaluando el expediente –lo que nos colocaría ante un plazo dirigido a la Administración Pública– o si se refieren al procedimiento en su totalidad; sobre lo cual hemos concluido que la práctica difundida en muchos de los casos en el país –si no en todos– es regular los plazos del procedimiento únicamente desde los plazos de la autoridad para resolver, recurriéndose a una suspensión de dichos plazos cuando deba darse lugar a actuaciones por parte de los administrados, ampliándose

---

supremos, con plazos de duración que dividen la evaluación en dos partes, “repartidas” ambas el plazo de treinta (30) días hábiles, a los cuales corresponde luego sumar los plazos para subsanación de observaciones por parte de los administrados. Materialmente, la duración de dichos procedimientos supera los treinta (30) días hábiles, desde su inicio y hasta que sea dictada la resolución respectiva.

materialmente el plazo total de los procedimientos ‘formalizados’, habida cuenta de ser necesaria una suma de los diferentes plazos en ellos.

Por oposición, en vista del estado de las cosas a que hemos hecho referencia, a este último plazo, el que verdaderamente pueda colegirse de la suma de los plazos establecidos para cada quién en el procedimiento –de forma que refleje *todo* el procedimiento, de forma integral– podremos referirnos como el ‘plazo real’ del procedimiento, por no poder referirnos a él como el *verdadero* plazo máximo de duración. La práctica y las tendencias regulatorias dificultan el estudio de este ‘plazo real’, el que definitivamente debe ser abordado desde una perspectiva casuística y cuantitativa para entender el tiempo que verdaderamente deben tomar los procedimientos para resolverse<sup>98</sup>. Aquello tiene una importancia capital, pues como bien ha afirmado J. C. MORÓN URBINA<sup>99</sup>, si bien se quiere que los procedimientos no sean tan extensos como para convertirse ellos mismos en paradigma del formalismo, tampoco se apunta a que por su fugacidad precipiten las decisiones o incrementen las tendencias evasivas de los funcionarios responsables de su conducción; lo cual solo puede lograrse desde una constatación de la realidad, de cuánto deben efectivamente tardar los procedimientos en resolverse según las actuaciones que cada parte en ellos debe realizar. Pese a las dificultades, desde esta investigación consideramos que aquella debe ser la meta del ordenamiento peruano, acercar cada vez más el ‘plazo legal’ al ‘plazo real’ y, a su vez, lograr que reflejen el tiempo que verdaderamente puede y debe tomar cada procedimiento, en beneficio de una cada vez mayor certeza sobre cuál será la verdadera duración de los trámites. Por su magnitud, una cuestión tan importante trasciende los objetivos de este estudio, por lo que no podrá ser abordada en esta oportunidad.

A partir de ello, se define que el ‘plazo legal’ en cuyo análisis se detiene esta investigación es el periodo de tiempo cierto, normativamente definido y obligatorio, dentro del cual debe desarrollarse el procedimiento administrativo –al margen de los vericuetos que el ordenamiento y, peor aún, la práctica cotidiana, presenten para su contabilidad–; lo que en la práctica deberá constatarse caso por caso, con una verificación de los plazos fijados para cada

---

<sup>98</sup> Ya decía tan ilustrativamente M. BEATO ESPEJO que la “[...] *brevidad hay que buscarla en el tiempo que se tarda en resolver; no ya el real que sería incalculable, sino el legal* [...]”. Cfr. Beato Espejo, Manuel. (2000). La obligación de resolver... Óp. Cit. p. 21.

<sup>99</sup> Vid. Morón Urbina, Juan Carlos. (1998). El plazo administrativo... Óp. Cit. p. 1

procedimiento en cuestión, entendiendo que la tendencia en nuestro país es la de identificar este plazo con el ‘plazo para resolver’. Será precisamente el incumplimiento de dicho ‘plazo legal’, en exceso del establecido normativamente, el que se identifique como ‘demora’ para efectos de esta investigación, término elegido por su capacidad semántica, a la que nos referimos más adelante en este mismo capítulo.

**2.1.2.2. Generalidades acerca del cómputo del plazo.** El TUO LPAG, como norma administrativa común, contiene regulación general sobre los plazos y términos, así como de los diferentes plazos que atañen al procedimiento, reglas para su cómputo, y cómo obligan o vinculan a los participantes del procedimiento, entre otros. Más aún, el TUO LPAG fija algunos plazos concretos con carácter general al regular ciertas actuaciones del procedimiento. Más allá de aquello, el TUO LPAG no regula otro tipo de plazos concretos, como se adelantó ya con relación a la inexistencia de un procedimiento administrativo ‘general’ como modelo *per se* fijado por el TUO LPAG. El resto de los plazos y términos administrativos, específicos para cada procedimiento, se fijan en su normativa concreta<sup>100</sup>, en lo que la doctrina consultada denomina procedimientos ‘formalizados’.

A saber, el TUO LPAG regula aspectos como el inicio del cómputo del plazo –artículo 144–; diferentes modalidades de plazo, diferenciando plazos en días, meses y años, así como las reglas para su contabilidad –artículos 145, 148, 149 y 150–; e incluso la regla del término de la distancia, a añadirse al cómputo de los plazos establecidos en el procedimiento administrativo –artículo 146–. Un estudio detallado de esta regulación sobre el conteo de los plazos administrativos trasciende los parámetros de esta investigación, siendo solo necesario detenerse en lo que a dicho respecto se detalla en los siguientes acápites.

Lógicamente, el artículo 151 del TUO LPAG dispone que el ‘plazo legal’ vence el día hábil fijado en el último momento para llevar a cabo la actuación correspondiente; pero también se dispone el vencimiento del plazo de forma anticipada, si antes de dicha fecha se cumplen las actuaciones para las que se hubiere establecido. Sobre dicho vencimiento, la norma establece que, al vencimiento de un plazo para realizar una actuación o ejercer una facultad procesal, la entidad declara decaído el derecho al correspondiente acto, notificando la decisión y previo apercibimiento para ello.

Si bien, como anota la doctrina consultada, las consecuencias del incumplimiento de plazos son diferentes para los participantes del procedimiento, el ordenamiento prevé algunas

---

<sup>100</sup> Análoga situación en el derecho español. Cfr. Gonsálbez Pequeño, Humberto. (2017). El deber de resolver: términos y plazos. En E. GAMERO CASADO (Dir.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Vol. 1, p. 1153-1215. Valencia: Tirant lo Blanch.

diferencias y herramientas que se muestran más bien amigables y útiles para los administrados, resultando acaso más constrictivas para la Administración Pública. Dentro de ellas, se encuentra la regulación del artículo 147 del TUO LPAG, el cual establece que, salvo disposición en contrario, son improrrogables los plazos fijados por expresa norma. No obstante, y de ser este el caso, la autoridad competente puede otorgar la prórroga cuando sea solicitada por el administrado, la que se concede mediante decisión expresa y por única vez, en la medida de que el plazo no haya sido perjudicado por quien solicita la prórroga y no se afecte derechos de terceros. Pero, más aún, no solo son improrrogables los plazos para la Administración Pública, sino que pueden verse adelantados, en virtud de lo señalado por el artículo 152 del TUO LPAG, de acuerdo con el cual es también posible una anticipación o reducción de aquellos plazos que deba cumplir la Administración Pública, considerando las razones de oportunidad o conveniencia de dichos casos. Finalmente, y de forma breve, el TUO LPAG dispone que, en determinados supuestos, el ‘plazo legal’ podrá verse suspendido.

No obstante, en línea con los objetivos de la investigación, los supuestos de ampliación o suspensión y, en general, todos los que incidan sobre el transcurso mismo del procedimiento en sus etapas intermedias, no son objeto de análisis en esta oportunidad. Sin lugar a dudas cautivadoras, también esas materias deberán reservarse para una siguiente oportunidad. Es objeto de este análisis más bien la consecuencia, el incumplimiento mismo de la obligación de dictar la resolución en el plazo legalmente establecido –el que resulte ser, al final– en la medida de que, como explica<sup>101</sup> el profesor M. GÓMEZ PUENTE, este incumplimiento termina absorbiendo los de los estados intermedios, resultando de particular interés.

## **2.2. Inactividad de la Administración Pública: una aproximación teórica**

### **2.2.1. Delimitación conceptual**

Desde un punto de vista meramente semántico, la ‘inactividad’ se define de forma negativa como la “*carencia de actividad*”<sup>102</sup>, la misma que puede definirse como el “*conjunto de operaciones o tareas propias de una persona o entidad*”<sup>103</sup>. Es precisamente esta carencia de actividad en sus operaciones y tareas propias a la que se hace referencia al hablar de la inactividad de la Administración Pública.

---

<sup>101</sup> Cfr. Gómez Puente, Marcos. (2011). *La inactividad de la Administración...* Óp. Cit. p. 627.

<sup>102</sup> Definición en línea de la voz ‘inactividad’. Vid. Real Academia Española – RAE. (2014). Diccionario de la Lengua Española (23a. ed.), [versión 23.3 en línea]. Recuperado de <https://dle.rae.es/inactividad> (consulta el 1.8.2023).

<sup>103</sup> Definición en línea de la voz ‘actividad’, cuarta acepción. Vid. Real Academia Española – RAE. (2014). Diccionario de la Lengua Española (23a. ed.), [versión 23.3 en línea]. Recuperado de <https://dle.rae.es/actividad> (consulta el 1.8.2023).

Aunque ilustrativa, esta aproximación semántica no permite abordar el problema en su totalidad, y precisa de un análisis jurídico más complejo. Haciendo eco del profundo estudio de M. GÓMEZ PUENTE<sup>104</sup> sobre la inactividad, esta se define “[...] *a partir de la constatación de una omisión por la Administración de cualquier actividad, jurídica o material, legalmente debida y materialmente posible*”; definición de la que se desprenden los tres elementos de la figura, de acuerdo con lo siguiente<sup>105</sup>:

- a. Ausencia de una actuación administrativa, jurídica o material;
- b. Incumplimiento de un deber legal de actuar; y
- c. Posibilidad de atender o cumplir dicho deber legal.

**2.2.1.1. Ausencia de una actuación administrativa, jurídica o material.** Como elemento material de la definición, se refiere a la verificación de una situación de inercia o pasividad de la Administración Pública<sup>106</sup>. En otras palabras, se refiere a la carencia de actividad u omisión administrativa, la que constituye el dato más evidente y punto de partida para la caracterización de la inactividad.

Con relación a la actividad misma de la Administración Pública, también M. GÓMEZ PUENTE hace referencia a la dicotomía sobre las conductas individuales de la Administración Pública –activas o pasivas– que las divide como (i) conductas declarativas, o como (ii) conductas materiales<sup>107</sup>, en línea con la doctrina consultada en el capítulo anterior. A partir de ello, se emplea la siguiente clasificación de las actividades de la Administración Pública, profundizada por el autor, la misma que servirá a la clasificación de su inactividad:

- a. Actividad declarativa o formal, la misma que comprende toda declaración de la Administración Pública y se encuentre destinada a la producción de efectos jurídicos. A partir de la naturaleza de la declaración esta puede ser de uno de los siguientes tipos:
  - i. Actividad normativa, que engloba las declaraciones unilaterales de voluntad destinadas a innovar el ordenamiento jurídico y resulten del ejercicio de la potestad reglamentaria con que cuenta la Administración Pública.
  - ii. Actividad convencional, que se da cuando concurren una declaración de voluntad de la Administración y la de otro u otros sujetos, dirigidas todas a la obtención de un efecto jurídico determinado.

<sup>104</sup> Gómez Puente, Marcos. (2011). *La inactividad de la Administración...* Óp. Cit. p. 75.

<sup>105</sup> *Ídem*. p. 76.

<sup>106</sup> *Ídem*. p. 74.

<sup>107</sup> Cfr. Gómez Puente, Marcos. (2011). *La inactividad de la Administración...* Óp. Cit. p. 77-84 a quien seguimos profundamente para toda esta exposición.

- iii. Actividad singular, que consiste en realizar declaraciones unilaterales desplegando potestades diferentes a la reglamentaria y en orden a la producción de un efecto jurídico determinado. En otras palabras, es el presupuesto típico de producción de actos administrativos en sentido jurídico estricto.
- b. Actividad material o técnica, en la que se engloba el incalculable conjunto de operaciones materiales administrativas realizadas por los agentes públicos para asegurar la gestión de los servicios públicos de todo tipo. La inactividad material bajo análisis para estos efectos es la que tiene efectos ad extra a la Administración Pública; es decir, aquella que recae sobre otros sujetos jurídicos, opuesta a aquella que recae sobre la organización administrativa misma.

**2.2.1.2. Incumplimiento de un deber legal de actuar.** Como elemento formal para la definición, se refiere a la importancia que reviste el que la conducta omisiva, formal o material, quede delimitada objetivamente. Por lo tanto, se vuelve necesaria su diferenciación o individualización del resto de la actividad administrativa, como concreción del comportamiento omisivo cuya ilegalidad se cuestiona y contra la que se pretenden impulsar los mecanismos reaccionales<sup>108</sup>.

Como afirma M. GÓMEZ PUENTE<sup>109</sup>, para caracterizar a la inactividad administrativa es esencial que constituya una omisión legal o, en otras palabras, una conducta ilícita o antijurídica por incumplimiento de un concreto deber de actuar –y, entendemos también, de una obligación–, que fluya del ordenamiento jurídico. Dicho deber puede encontrar su origen tanto en la voluntad legislativa como en el cumplimiento de la autovinculación de la Administración Pública, por la cual está sujeta al cumplimiento y ejecución de las disposiciones y actos administrativos que produce. En efecto, estando ordenada por el principio de legalidad y otros principios de la mayor relevancia en la vida social –algunos pocos de los cuales, revisados en el capítulo anterior–, como bien apunta R. HUAPAYA TAPIA<sup>110</sup>, el fundamento de la gran relevancia jurídica de la ‘inactividad administrativa’ es el incumplimiento que supone del principio de legalidad y del principio de eficacia, elemento fundamental de la actuación de la Administración Pública.

<sup>108</sup> *Ídem.* p. 127.

<sup>109</sup> *Ídem.* p. 84-85.

<sup>110</sup> Cfr. Huapaya Tapia, Ramón. (2006). Las nuevas relaciones entre el proceso constitucional de cumplimiento y el proceso contencioso-administrativo: la Sentencia recaída en el Expediente Nro. 0168-2005-PC/TC, caso "Maximiliano Villanueva Valverde". *Revista De Derecho Administrativo*, (2), 170-195. p. 191-192.

Esto encuentra justificación, particularmente, en el contexto actual de Estado Social de Derecho, y la nueva atención que ha significado para la Administración Pública<sup>111</sup>. Por lo tanto, como explica el autor, las leyes de este Estado Social no se dan abasto a sí mismas para colmar sus propósitos ordenadores<sup>112</sup> –como en el Estado liberal–; sino que, por el contrario, requieren de una extensión, tanto formal como material, que la actividad administrativa debe procurar. En efecto, las leyes de este tipo de Estado no se limitan a restringir la actividad administrativa, sino que además la procuran, programan, y exigen en favor de las prestaciones que se exigen a favor de los ciudadanos. Por ello, la inactividad de la Administración Pública se muestra en flagrante contradicción con la realización de los valores y satisfacción de los objetivos definidos por el nuevo modelo constitucional del Estado Social de Derecho<sup>113</sup>.

**2.2.1.3. Posibilidad de atender o cumplir el deber legal de actuar.** Como explica M. GÓMEZ PUENTE, se trata de un elemento adicional de la definición, de contornos más bien imprecisos y que impregna de cierta volubilidad al concepto jurídico de la inactividad administrativa. En estricto, se refiere a la necesidad de que exista una real o efectiva posibilidad de llevar a cabo la conducta constitutiva del contenido de un deber jurídico o, en el sentido contrario, que el contenido de dicho deber no sea imposible al tiempo de ser satisfecho o cumplido. Para ello, debe evaluársela distinguiendo la naturaleza jurídica o material de la actividad debida y su incardinación en la realidad. En el ordenamiento nacional, el análisis jurisprudencial y doctrinario revisado sobre ponderación de las circunstancias para determinar el incumplimiento del ‘plazo razonable’ se engrana con este elemento definitorio de la inactividad administrativa, y resulta plenamente aplicable a él, como se verá a profundidad más adelante en este mismo capítulo.

### **2.2.2. Clasificación de la inactividad**

El primer esfuerzo clasificatorio de la inactividad de la Administración Pública en el ordenamiento español fue el de A. NIETO, cuyo ingenio aportó además las primeras luces sobre esta problemática<sup>114</sup>. Pese a no ser objeto de este trabajo ahondar en análisis exhaustivos sobre la doctrina existente, se considera importante recordar la clasificación propuesta por dicho autor,

<sup>111</sup> M. GÓMEZ PUENTE afirma que “[...] *el estudio de los deberes u obligaciones administrativas ha estado un tanto descuidado y se ha abordado normalmente tan solo desde la perspectiva antinómica de la presencia de derechos públicos subjetivos. Sin embargo, el nuevo papel prestacional que se asigna a la Administración en el Estado social obliga a replantearse sustancialmente la cuestión de las situaciones jurídicas pasivas de los entes públicos*”. Gómez Puente, Marcos. (2011). *La inactividad de la Administración...* Op. Cit. p. 84-85.

<sup>112</sup> *Ibidem*. p. 86-87.

<sup>113</sup> *Ibidem*.

<sup>114</sup> En un primer momento, en Nieto, Alejandro. (1962). La inactividad de la administración y el recurso contencioso-administrativo, *Revista de Administración Pública*, (37), 75-126. Posteriormente, el autor revisó sus apuntes y modificó su clasificación inicial en Nieto, Alejandro. (1986). La inactividad material de la administración: veinticinco años después, *Documentación Administrativa*, (28), 11-64.

la misma que constituye base de la acogida en esta investigación. En efecto, considerando que “[...] *el punto fundamental para tratar este problema radica en la distinción entre una actividad material y una actividad formal de la Administración [...]*”, lo que, a decir del autor, prometía ser fecundo –y que de sobra lo fue–, A. NIETO dividió la inactividad explicando<sup>115</sup> que la

[...] *inactividad material se corresponde con la idea ordinaria de la misma: es una pasividad, un no hacer de la Administración en el marco de sus competencias ordinarias. La inactividad formal se refiere, por su parte, a la pasividad de la Administración dentro de un procedimiento, es la simple no contestación a una petición de los particulares.* (Énfasis añadidos)

A partir de ello, la clasificación definitiva de la inactividad de la Administración Pública para el autor<sup>116</sup> fue la siguiente:

- a. Inactividad formal o silencial, entendida como la que se produce dentro de un procedimiento administrativo, en el cual el particular ha solicitado la producción de un acto administrativo.
- b. Inactividad material, la misma que el autor dividió en los siguientes subtipos:
  - i. Inactividad material negativa, producida fuera de un procedimiento administrativo, cuando existe una obligación de actuar impuesta directamente por normas o actos de autovinculación de la Administración, o cuando media un derecho del Administrado<sup>117</sup>.
  - ii. Inactividad material positiva, producida respecto a una situación o actividad ilegal.
  - iii. Inactividad de efectos trilaterales, que repercute sobre el perjudicado en una relación bilateral y sobre los terceros interesados.

Con posterioridad a ello, profusa doctrina se ha construido sobre la división hecha por A. NIETO. Sin perjuicio de ello, y a partir de la naturaleza de la actuación que debió ser producida por la Administración Pública, esta investigación se remitirá una vez más a la clasificación propuesta por M. GÓMEZ PUENTE<sup>118</sup> –sin dudas, tributaria de la planteada por A. NIETO–, con los comentarios que se presenta a continuación.

<sup>115</sup> Nieto, Alejandro. (1962). La inactividad de la administración y el recurso... Óp. Cit. p. 80.

<sup>116</sup> Nieto, Alejandro. (1986). La inactividad material de la administración: veinticinco... Óp. Cit. p. 21-25.

<sup>117</sup> Subdividida, además, en jurídica –en ausencia de un acto jurídico, pero distinguiendo según si el acto sea individual, general, o acto o disposición general– o fáctica –porque no se produce una actuación material no condicionada por un acto administrativo. Nieto, Alejandro. (1986). La inactividad material de la administración: veinticinco... Óp. Cit. p. 22.

<sup>118</sup> Cfr. Gómez Puente, Marcos. (2011). *La inactividad de la Administración...* Óp. Cit. p. 148-150.

**2.2.2.1. Inactividad formal de la Administración Pública.** Consiste en la falta de realización de una declaración jurídica, legalmente debida. Por la naturaleza de la declaración jurídica omitida, se identifican las siguientes variantes de esta inactividad:

- a. Inactividad formal normativa, en la que la Administración Pública incumple su deber de origen legal de dictar normas o disposiciones de carácter general o, dicho de otro modo, se trata de una inactividad reglamentaria.
- b. Inactividad formal convencional, en la que la pasividad se refiere al desarrollo de las actividades de concertación de la Administración Pública, tanto por no concurrir a la formación de una declaración jurídica de alcance plurilateral, como por que dicha actitud pasiva en el marco de la relación convencional sea contraria a la causa o interés público que fundamenta dicha relación.
- c. Inactividad formal singular o procedimental, que se identifica con la no formulación de una declaración unilateral que resulta legalmente obligada en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria. En otras palabras, se trata de la falta de ejercicio de una potestad administrativa a través de la correspondiente tramitación y resolución de un procedimiento administrativo.

Por otro lado, no es sino lógico que, en línea con la descripción de los grandes hitos en el procedimiento administrativo –revisados en el capítulo anterior–, esta inactividad puede manifestarse en todos ellos. Por lo tanto, esta inactividad se puede manifestar en los siguientes hitos<sup>119</sup>, de forma congruente con la división de la actividad procedimental que se hizo en el capítulo anterior:

- i. Inactividad en la iniciación del procedimiento<sup>120</sup>. Conforme se vio antes, los procedimientos administrativos tienen, por lo general, dos tipos de inicio: de oficio o a solicitud del interesado. Por lo tanto, para el estudio de esta inactividad son relevantes los supuestos en que la Administración Pública, y no los interesados, sea quien pueda iniciar el procedimiento. En caso contrario, el procedimiento iniciará con la simple acción del administrado.

---

<sup>119</sup> M. GÓMEZ PUENTE bien afirma que “[...] es posible poner esta clase de omisiones en relación con el procedimiento a través del cual debería tener lugar el ejercicio de la potestad administrativa de que se trate. En ese sentido, toda inactividad singular puede conectarse bien a la falta de incoación o iniciación, bien a defectos en la tramitación o impulso, bien a la ausencia de resolución o no terminación del procedimiento singular a través del cual ha de tener lugar el ejercicio particularizado de las potestades administrativas. De ahí que pueda apelarse a esta clase de inercia como inactividad procedimental de la Administración”. (Énfasis añadido). *Ídem.* p. 512.

<sup>120</sup> Cfr. *Ídem.* p. 513-525.

- ii. Inactividad en el desarrollo –ordenación o impulso– del procedimiento<sup>121</sup>. En segundo lugar, la inactividad de la Administración Pública puede afectar también a los actos de ordenación o instrucción del procedimiento. En efecto, el procedimiento puede verse paralizado por falta de realización de las actuaciones de impulso necesarias para el dictado de la resolución, por lo que también es denominada ‘inactividad interlocutoria y de trámite’.
- iii. Inactividad en la finalización del procedimiento<sup>122</sup>, o ‘decisoria’. En último lugar, como puede advertirse, la existencia misma de un procedimiento administrativo, así como el transcurso del tiempo en que se desarrolla el mismo, puede significar que la inactividad administrativa se convierta en sinónimo de paralización del procedimiento ya no en su parte inicial o intermedia, sino de cara al momento mismo de la resolución, decisión del procedimiento y forma de conclusión normal, como se vio.

**2.2.2.2. Inactividad material de la Administración Pública.** Finalmente, se halla este tipo de inactividad que, en pocas palabras, consiste en la omisión o falta de realización de una actividad técnica, material, o física que, como se adelantó, debe tener trascendencia externa a la Administración Pública.

### **2.3. ¿Simples demoras o inactividad administrativa?: estudio conceptual sobre el incumplimiento de los plazos en los procedimientos administrativos bajo estudio**

#### **2.3.1. ‘Plazo legal’ vs. ‘plazo razonable’: la justificación como elemento diferenciador**

Llegados a este punto, se ha abordado ya la envergadura del ‘deber de resolver’ de la Administración Pública y las obligaciones y efectos que le genera en el procedimiento. Capital en todos ellos resulta la obligación de resolver los pedidos de los administrados en ‘plazo legal’ el que, recapitulando, ha sido definido como aquel periodo de tiempo cierto, normativamente definido y obligatorio, dentro del cual debe desarrollarse el procedimiento administrativo, decidiéndose sobre el pedido efectuado por el administrado. Dicho plazo, en tanto en cuanto determinado por la legislación aplicable a cada procedimiento, puede denominarse de forma directa como ‘plazo legal’, plazo máximo para la duración del procedimiento. Como se dijo líneas arriba, es precisamente el incumplimiento de dicho ‘plazo legal’ el que se identifica en este estudio con la ‘demora’. De acuerdo con el uso registrado por la RAE, una de las acepciones

---

<sup>121</sup> Cfr. *Ídem.* p. 555-626.

<sup>122</sup> Cfr. *Ídem.* p. 627-699.

del verbo ‘demorar’ es la de ‘retardar’<sup>123</sup>, que a su vez se define como “*diferir, detener, entorpecer, dilatar*”<sup>124</sup> y caracteriza con suficiencia el concepto abordado. En pocas palabras, incumplir el plazo legalmente establecido para decidir sobre el pedido del particular es ‘demorar’ el procedimiento, lo cual se constata con la comprobación del transcurso del tiempo.

No obstante, la obligación de decidir el pedido en el ‘plazo legal’ existe en el ordenamiento peruano junto con un segundo tipo de plazo, el ‘plazo razonable’. Es notable la importante distinción entre ambos tipos de plazos y su utilidad para identificar cómo las garantías previstas por el ordenamiento aplican a los incumplimientos del tiempo en los procedimientos. Para ello, el primer ejercicio que deberá plantearse es el de distinguir el ‘plazo legal’ del ‘plazo razonable’ en el ordenamiento peruano, ejercicio cuyo resultado permitirá abordar cada una de las alternativas de gestión identificadas en el siguiente capítulo.

**2.3.1.1. Aproximación al concepto del ‘plazo razonable’.** Con relación a este segundo tipo de plazo, de forma adicional a la mera constatación del incumplimiento del ‘plazo legal’, en el ordenamiento peruano se prevé la razonabilidad como criterio agregado, la que debe ser justificada por la autoridad con marco en las circunstancias concretas del procedimiento en cuestión. Para ello, se añade al análisis el que el funcionario fuera realmente capaz de llevar a cabo la conducción del procedimiento en un determinado tiempo, tomando en consideración una serie de criterios adicionales al de la mera constatación de su transcurso. Como se vio en el capítulo anterior, este ‘plazo razonable’ es el garantizado por el ordenamiento peruano en los principios de debido procedimiento y celeridad, y constituye el parámetro de garantía de orden constitucional. Nos explicamos.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la garantía del ‘plazo razonable’ como elemento constitutivo del debido procedimiento, manifestación implícita de él, estableciendo<sup>125</sup> que el plazo solo será razonable si

*[...] comprende un lapso que resulte necesario y suficiente para el desarrollo de las actuaciones procesales necesarias y pertinentes que requiere el caso concreto, así como para el ejercicio de los derechos de las partes de acuerdo con sus intereses, a fin de obtener una respuesta definitiva en la que se determinen sus derechos u obligaciones*  
[...]. (Énfasis añadidos)

<sup>123</sup> Definición en línea de la voz ‘demorar’, primera acepción. Vid. Real Academia Española – RAE. (2014). Diccionario de la Lengua Española (23a. ed.), [versión 23.3 en línea]. Recuperado de <https://dle.rae.es/demorar> (consulta el 1.8.2023).

<sup>124</sup> Definición en línea de la voz ‘retardar’. Vid. Real Academia Española – RAE. (2014). Diccionario de la Lengua Española (23a. ed.), [versión 23.3 en línea]. Recuperado de <https://dle.rae.es/retardar> (consulta el 1.8.2023).

<sup>125</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes Nro. 00225-2017-PA/TC. p. 12 y Nro. 04532-2013-PA/TC. F.J. 32.

Ahora bien, importantemente, también ha precisado que no toda dilación indebida en los procedimientos –o desidia en adoptar una decisión, o incumplimiento de los plazos procedimentales– es en sí misma susceptible de tenerse por la dilación indebida contemplada en el contenido del debido procedimiento<sup>126</sup>. Más aún, el Tribunal Constitucional ha señalado<sup>127</sup> que “[...] la mera constatación de un periodo prolongado en la resolución de la controversia no supone automáticamente declarar la vulneración del derecho al plazo razonable [...]”. Aquello haría suponer que la constatación de un luengo periodo de tiempo, por sí sola, no sería suficiente para hablar de una afectación al ‘plazo razonable’.

**2.3.1.2. Criterios generales para el análisis del ‘plazo razonable’, a partir de jurisprudencia del Tribunal Constitucional de los últimos años.** Para determinar una afección al ‘plazo razonable’, más bien, se hará necesaria la evaluación del caso a partir de la constatación de una serie de factores que determinen la real posibilidad de atender el pedido en un lapso que, en el caso concreto, resulte necesario y suficiente. El Tribunal Constitucional ha postulado, de manera enunciativa, los criterios generales a seguir<sup>128</sup> para determinar la razonabilidad –o falta de ella– en la duración de un procedimiento, apreciando las circunstancias caso por caso y tomando en consideración una serie de factores de análisis en cada uno de ellos. En ese sentido, se revisarán a continuación los criterios enunciados por el Tribunal Constitucional y cómo fueron aplicados en el análisis del ‘plazo razonable’ en dos casos de años recientes (sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los expedientes Nro. 04532-2013-PA/TC, del año 2018, y Nro. 00225-2017-PA/TC, del año 2021). Si bien la discusión principal, en ambos casos, gravitaba sobre la determinación de intereses en el cobro de tributos, se trata de un análisis vigente y plenamente aplicable al objeto de estudio, razón por la cual solo se revisará en lo concerniente a él.

**2.3.1.2.1. Complejidad del asunto.** Criterio con el cual se evalúa los elementos que permitan determinar, con la mayor objetividad posible, que la resolución de un determinado asunto resulta especialmente compleja. En líneas generales, el Tribunal Constitucional ha establecido que el análisis gira en torno a (i) la naturaleza de la situación fáctica materia de evaluación por la autoridad, (ii) los alcances que tenga la actividad probatoria en el

---

<sup>126</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 3778-2004-AA/TC. F.J. 21.

<sup>127</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los expedientes Nro. 00225-2017-PA/TC. p. 14 y Nro. 04532-2013-PA/TC. F.J. 38.

<sup>128</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 3778-2004-AA/TC. F.J. 21. En años recientes, la materia se ha visto ampliada y analizada con oportunidad de las sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los expedientes Nro. 04532-2013-PA/TC y Nro. 00225-2017-PA/TC.

esclarecimiento de los hechos en el caso concreto, y (iii) una pluralidad de administrados involucrados en el procedimiento, de darse el caso.

- a. Sobre el primer factor de análisis, lo entendemos referido a la complejidad de la materia, pero no a la materia por sí misma, sino que enmarcada en la actividad y competencias regulares que la autoridad despliega. En otras palabras, un análisis sobre qué vuelve complejo a *ese* asunto en particular, pero frente a los demás del mismo tipo que la entidad atiende día a día. Porque, desde luego, la materia en sí misma analizada podrá ser siempre compleja para quien no está llamado a verla: la evaluación de un instrumento de gestión ambiental será siempre compleja para la entidad tributaria, y la determinación de la base imponible de una deuda tributaria será siempre compleja para el evaluador ambiental; y ni qué decir del administrado, que en tantos casos es uno solo, o está especializado también en una sola materia. La cuestión será entender la complejidad –o ausencia de ella– de la materia en el marco de las actividades regulares y pedidos que está llamada a atender la autoridad y, dentro de ellas, la comparación deberá ser entre procedimientos del *mismo* tipo.
- b. Sobre el segundo factor de análisis, lo vemos referido tanto (i) a la inmediatez de los elementos de convicción requeridos para atender el pedido; es decir, si se encuentran en la esfera de disposición de las partes del procedimiento, o si se encuentran fuera de ellas, debiendo realizarse esfuerzos extraordinarios para recabarlos; como a (ii) la cantidad de elementos de convicción requeridos en el procedimiento; si bien se reconoce que en comparación con otros procedimientos del mismo o análogo tipo la diferencia no debería ser considerable o apartarse de los medios probatorios legalmente requeridos para el procedimiento, de ser el caso, salvo estar ello justificado. Sobre este segundo punto, será importante engranar este análisis con el de la “*admisión o actuación de elementos probatorios que resulten manifiestamente impertinentes*” a que se refiere el criterio de la conducta de las autoridades administrativas, que se verá más adelante.
- c. Sobre el tercer factor de análisis, también respecto de él consideramos que la pluralidad de administrados debe entenderse como inusitada en un mismo tipo de procedimiento, habida cuenta de que una pluralidad de administrados que fuere ‘normal’ o ‘regular’ en un cierto tipo de procedimiento no debería impregnarle de una complejidad no prevista, a diferencia de una pluralidad anormal para un determinado tipo de procedimientos. En los casos en que la pluralidad de administrados no sea inusitada, ya no deberá valorarse en sí misma sino como parte del “*tiempo que regularmente toma resolver a la autoridad*

*un determinado tipo de procedimientos*” a que se refiere el criterio de la conducta de las autoridades administrativas, que se verá más adelante.

Interesante resultará, desde luego, la revisión de cuál fue el análisis por parte del Tribunal Constitucional sobre este criterio y cómo aplicó los factores de análisis por él listados. En el Expediente Nro. 04532-2013-PA/TC, el Tribunal describió el objeto del procedimiento en cuestión desde la normativa que lo regula y las actividades que en él llevó a cabo la autoridad para resolver la cuestión<sup>129</sup>. En el Expediente Nro. 00225-2017-PA/TC, el Tribunal también se refirió a la normativa que regula el procedimiento en cuestión, anotando la existencia de regulación para otro procedimiento de similar naturaleza, pero con mayor plazo normativo por considerarse más complejo, razón por la cual se negó la complejidad del primer procedimiento, aquel bajo análisis<sup>130</sup>. Ambas sentencias concluyen, sin mayor explicación adicional, que los correspondientes procedimientos no son complejos.

Al respecto, dos notas con relación a dichos análisis por el Tribunal Constitucional: la primera está referida a lo que el Tribunal parece sugerir en dichos casos, pero no logra expresar con total claridad. En efecto, al desarrollar la regulación de los procedimientos bajo análisis en cada caso y describir las actuaciones de cada entidad en ellos, se puede colegir que el Tribunal buscó referirse a la ‘regularidad’ que esos procedimientos revisten en las actividades normales de cada entidad, no viéndose dotados, por lo tanto, de especial complejidad.

La segunda nota es que consideramos que la regulación de los procedimientos podría parecer un buen primer indicador sobre la complejidad en el asunto si es que existe otros procedimientos que, por estimarse más complejos, gozan de plazos más amplios; no obstante, siempre habrá procedimientos más complejos o con más actuaciones intermedias que otros a cargo de una misma autoridad. El criterio deberá ser la comparación del procedimiento bajo análisis con otros del *mismo* tipo, como se dijo. A mayor abundamiento, desde luego, podemos decir que siempre será más complejo en materia ambiental resolver sobre el pedido de una DIA (menor envergadura) que sobre el pedido de un EIA-d (mayor envergadura); no obstante, se entiende que el legislador ha anticipado dicha situación y, teniéndola en cuenta, ha asignado plazos diferentes, menores para la DIA y mayores para el EIA-d. Lo definitorio en una tal situación sería analizar por qué la tramitación de una DIA se reputa más compleja que la tramitación del resto de DIA de la misma entidad. Ahora bien, una cuestión más interesante que la de la presencia de regulación diferenciada –para procedimientos que son, a final de cuentas, diferentes– será la de la *ausencia* de regulación específica, por resultar un pedido inusitado en

---

<sup>129</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 04532-2013-PA/TC. F.J. 39-40.

<sup>130</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 00225-2017-PA/TC. p. 15.

una entidad. En efecto, la novedad y ausencia de regulación específica podrían, en ciertos casos, dotar de complejidad a la solución del asunto.

A manera de conclusión, observamos que la ‘complejidad’ de un procedimiento, analizado él solo, es de espinosa determinación, por deber tenerse en cuenta una serie de factores adicionales, principalmente relacionados con la capacidad de la autoridad misma para atender dichos pedidos. Por otro lado, observamos que la comparación agiliza el análisis: es más fácil analizar si un procedimiento es complejo cuando es comparado con otro –u otros– del mismo tipo que se haya llevado antes por la autoridad, lo que vuelve recomendable la comparación en aquellos casos en los cuales sea posible. No obstante, anotamos que la comparación siempre debe darse para el caso concreto y entre procedimientos del mismo tipo.

**2.3.1.2.2. Conducta procedimental de las autoridades administrativas.** Criterio con el cual se evalúa la mayor o menor celeridad con que se ha tramitado un determinado procedimiento. En líneas generales, el Tribunal Constitucional ha establecido que el análisis gravita en torno a (i) el tiempo que regularmente toma resolver a la autoridad un determinado tipo de procedimientos, (ii) la admisión o actuación de elementos probatorios que resulten manifiestamente impertinentes, (iii) una reiterada o indebida anulación por la instancia superior respecto de las decisiones de la instancia primera, y (iv) una “demora”<sup>131</sup> en la tramitación y resolución de impugnaciones, entre otros.

- a. Sobre el primer factor de análisis, anotamos que demanda recabar datos históricos de la entidad, a un cierto periodo de tiempo circunscritos, a fin de calcular el tiempo en que a la autoridad efectivamente le toma resolver una materia determinada. Se trata, por lo tanto, de un análisis casuístico y cuantitativo que, incluso, debería poder discriminar en los plazos las diferentes formas de terminación de un procedimiento o, en otras palabras, enfocarse en los procedimientos que efectivamente culminaron con una decisión de la materia por parte de la autoridad, y no aquellos culminados mediante formas anormales de terminación, como abandono o silencios. Ello, toda vez que el dato que interesa al análisis es el tiempo que le toma a la autoridad decidir, cuya determinación estadística se vería entorpecida por la inclusión de otros supuestos de terminación.
- b. Sobre el segundo factor de análisis, estimamos relevante la justificación –o la falta de, la que sería ilustrativa también– que la autoridad dé para el requerimiento, admisión o actuación de determinados elementos probatorios, contrastándola con la utilidad que el

---

<sup>131</sup> Anotamos que la “demora” a que se refiere el Tribunal Constitucional es diferente de la ‘demora’ definida en esta investigación, razón por la cual empleamos las comillas. Esta “demora” se encontraría referida al ‘plazo razonable’ y no al mero ‘plazo legal’.

medio probatorio en cuestión tiene frente a la resolución de la materia, y de si se cuenta ya con dicha información de forma fiable en el expediente. Asimismo, es relevante la contrastación con otros expedientes de la misma materia, a efectos de analizar si los elementos de convicción fueron o no requeridos en ellos y, de no ser el caso, las razones que justifiquen dicha diferenciación.

- c. Sobre el tercer y cuarto factores de análisis, anotamos que la ‘reiteración’ y “*demora*” a que hacen referencia son de anecdótica y espinosa concreción: ¿qué iteración en las anulaciones es la gota que derrama el vaso, especialmente si la autoridad llega a demostrar que tiene suficientes razones de Derecho para hacerlo?, ¿de qué otra forma se determina la lesión al ‘plazo razonable’ en una cadena de procesos en la que ha habido “*demoras*” en la resolución de impugnaciones, si no es precisamente analizando el ‘plazo razonable’ de resolución de dichas impugnaciones?

Asimismo, se propone desde esta investigación como quinto factor de análisis la conducta de la autoridad frente a una posible dilación en la labor opinadora de otra autoridad en el marco del procedimiento: ¿qué hizo ante la dilación en la emisión de informes?, ¿se sentó a esperarlos, o reiteró pedidos y activó mecanismos del ordenamiento para recabarlos o suplirlos? Sin lugar a dudas, un tal análisis evidenciaría de forma muy tangible si hubo un relajamiento de la autoridad en su deber de impulso de oficio del procedimiento. En general, consideramos que toda evidencia de un tal relajamiento debería ser considerada como conducta que afecta el ‘plazo razonable’. Igualmente, se propone como sexto factor de análisis una inusual carga de expedientes en la entidad, de presentarse, si bien exigiendo se apoye dicho argumento en un soporte cuantitativo que demuestre la variación: que el exceso efectivamente se ha presentado en un periodo identificado y que ha afectado al procedimiento en cuestión.

Nuevamente, resultará interesante la revisión de cuál fue el análisis por parte del Tribunal Constitucional sobre este criterio y cómo aplicó los factores de análisis por él listados. En el Expediente Nro. 04532-2013-PA/TC, el Tribunal destacó los plazos que tardó la entidad en resolver, contraponiéndolos al ‘plazo legal’ establecido<sup>132</sup>. Si bien reconoció que el exceso del ‘plazo legal’ por sí mismo no supone vulneración al ‘plazo razonable’, en dicho caso afirmó que el retraso resultó ser “*ciertamente excesivo*”. En el Expediente Nro. 00225-2017-PA/TC, de forma análoga, también destacó los plazos que se tardó en resolver, y los opuso al ‘plazo legal’, afirmando que no hubo justificación por parte de la entidad de la “*excesiva demora*”<sup>133</sup>. Anecdótico resulta que, de entre todos los factores de análisis que el Tribunal lista para la

<sup>132</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 04532-2013-PA/TC. F.J. 42-43.

<sup>133</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 00225-2017-PA/TC. p. 15-16.

valoración de la conducta de las autoridades administrativas, precisa y únicamente recurre a uno no listado, que líneas arriba en cada sentencia afirmó no representa por sí solo vulneración del ‘plazo razonable’: el prolongado exceso del ‘plazo legal’, por *prolongado* que fuere.

Por otro lado, en ambos casos el Tribunal resuelve<sup>134</sup> que la “*excesiva carga procesal esgrimida por la administración [...] no puede ser invocada sin más como motivo justificante del retardo [...]*” (énfasis añadido), posición con la que nos encontramos de acuerdo. Sobre una “*excesiva*” carga procesal –que la entidad tenga muchos procedimientos a su cargo, esto es–, existen dos posibilidades: (i) que dicha carga “*excesiva*” sea siempre la misma en la entidad, es decir, que la entidad siempre tenga muchos procedimientos a su cargo; o (ii) que dicha carga “*excesiva*” sea inusitada para la entidad. En el primer supuesto, si bien este merece toda la atención para encontrar soluciones en la gestión y asignación de recursos en la entidad, ciertamente una tal situación representa la normalidad en la entidad, por lo que se verá reflejada en el examen que se haga según el primer factor de análisis de este criterio, en el tiempo que ‘regularmente’ toma a la entidad resolver las cuestiones. En el segundo supuesto, nos encontraremos ante una inusual carga de expedientes en la entidad, con las notas que dimos líneas arriba en el sexto factor de análisis propuesto para este criterio.

**2.3.1.2.3. Conducta procedimental del administrado.** Criterio con el cual se evalúa si el administrado ha mostrado diligencia en su conducta dentro del procedimiento, o si por el contrario lo entorpeció con retrasos y dilaciones. Ello, toda vez que no cabe calificar las dilaciones provocadas por él como ‘indebidas’, ni mucho menos lesiones a la garantía del ‘plazo razonable’. Por lo tanto, como indica el Tribunal Constitucional, será determinante distinguir entre, de un lado, el uso regular por parte del administrado de los medios procedimentales que la ley prevé y, del otro lado, una falta de cooperación hacia el procedimiento o – incluso – una posible actitud obstruccionista dentro de él.

En efecto, se trataría de dilaciones fuera de la esfera de control de la Administración Pública estando, más bien, en la esfera de control del administrado, razón por la cual correctamente se hace referencia a retrasos en la absolución de observaciones o remisión de información adicional –la que sea correcta y legal o, cuando menos, razonablemente requerida por la autoridad, esto es– y una posible obstrucción del procedimiento como factores de análisis.

En la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional consultada, la cuestión se atiende señalando en ambos casos que no se advirtió que los respectivos administrados hubieren incurrido en algún tipo de acción que provocase las dilaciones bajo análisis en cada

---

<sup>134</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes Nro. 00225-2017-PA/TC. p. 16 y Nro. 04532-2013-PA/TC. F.J. 44.

procedimiento<sup>135</sup>. Naturalmente, deberá la Administración Pública argumentar y probar que la conducta del administrado incidió en la dilación correspondiente, de ser el caso, por tener además la mayor información sobre el desarrollo del procedimiento y ser la parte interesada en este argumento. Ahora bien, resulta notable que, en el segundo caso reciente, el Tribunal Constitucional afirma deber pronunciarse sobre un argumento de la administración demandada y; sin embargo, concluye inmediatamente después sin un análisis de la materia<sup>136</sup>. La cuestión resulta ser que se consideró que el Tribunal debía evaluar “[...] *no solo la conducta obstruccionista del interesado, sino también la conducta omisiva; es decir, lo [sic] recursos que la recurrente no interpuso para impulsar la resolución de la controversia administrativa [...]*” (énfasis añadido). Al respecto, consideramos que una idea tal no debe prosperar en el ordenamiento, toda vez que pretende invertir el deber de impulso de oficio del procedimiento. Al margen de originarse el procedimiento en un pedido o no –el que no fue el caso en la jurisprudencia consultada– del administrado, para el ordenamiento, la mayor interesada en que se resuelvan todas las cuestiones ante las cuales se enfrenta la Administración Pública es ella misma, lo que deriva en la existencia del principio de impulso de oficio. Decir lo contrario es negar la aplicación de dicho principio y, en suma, negar el papel de la Administración Pública en el procedimiento.

#### **2.3.1.2.4. Consecuencias de la demora en la situación jurídica del interesado.**

Criterio con el cual se evalúa si el transcurso del tiempo impacta de forma “*relevante e intensa*” en la situación jurídica –esto es, derechos y deberes– del administrado. No obstante, el Tribunal no ha desarrollado en la jurisprudencia consultada su análisis sobre la ‘relevancia’ e ‘intensidad’ a que hace referencia. Al respecto, entendemos que debe ser un impacto de especial envergadura para el administrado, lo que debería considerar sus circunstancias concretas y partir de ellas. Como idea inicial, observamos que, siendo todos los derechos fundamentales relevantes, habrá definitivamente algunos con mayor urgencia que otros, como aquellos inmediatamente vinculados a la subsistencia del ser humano. La pregunta cardinal será cuáles pueden ser dichas consecuencias de relevancia e intensidad en perjuicio del administrado, lo que importantemente solo puede atenderse caso por caso, anotando desde ya que en el procedimiento administrativo se tratan cuestiones de muy diversa envergadura<sup>137</sup>. No obstante, la figura tiene contornos, desde luego, difusos.

<sup>135</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes Nro. 00225-2017-PA/TC. p. 15 y Nro. 04532-2013-PA/TC. F.J. 41.

<sup>136</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 00225-2017-PA/TC. p. 15.

<sup>137</sup> Tal situación la visualizaba ya el magistrado ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA al anotar la necesidad de un análisis caso por caso en sede administrativa, al no tratarse de una sede en la que en sí misma se discutan todas

Por esa razón, y una vez más, será ilustrativo revisar el análisis que el Tribunal Constitucional hizo sobre la cuestión, y las luces que con ello aporta. Para eso, es necesario señalar que ambos casos en la jurisprudencia consultada se centraron en el cobro de impuestos e intereses legales por parte de la administración tributaria en procedimientos dilatados en el tiempo. En el Expediente Nro. 04532-2013-PA/TC, la autoridad manifiesta que el exceso en el plazo se tradujo en un “*perjuicio significativo*”, por haberse incrementado la deuda en un 180%, lo que –aun cuando se hubiera hecho efectivo el pago de la deuda, continúa el Tribunal– causó “*un desmedro económico para la parte demandante*”<sup>138</sup>. Con ello, concluye que el prolongado transcurso del tiempo afectó de “*manera particular*” la situación del administrado. En el Expediente Nro. 00225-2017-PA/TC, aunque el Tribunal no lo fundamentó aritméticamente, el razonamiento fue análogo, toda vez que comparó la envergadura de los intereses moratorios en la totalidad de la deuda, concluyendo que generó una “*grave amenaza al patrimonio*” del administrado<sup>139</sup>.

Se aprecia que el Tribunal efectuó cálculos aritméticos superficiales sobre la relación de los intereses generados –por la dilación– frente a la totalidad de las deudas tributarias, lo que consideramos no es representativo del “*perjuicio significativo*” o “*grave amenaza al patrimonio*” a que hizo referencia, pues ¿cómo podríamos considerar una afectación al patrimonio del administrado si ese análisis no se hizo? Nos explicamos. Lo que abordó el Tribunal constitucional fue una comparación numérica de la relación entre la deuda principal y la proporción que sobre ella tienen los efectos económicos de las dilaciones –los intereses y cuánto han crecido por el transcurso del tiempo, esto es–, los que en una situación tal progresan de forma directamente proporcional. No obstante, es claro que rentas millonarias pueden generar deudas tributarias millonarias, por lo tanto, el mero hecho de hablar de millones de soles o dólares por sí mismo no indica una afectación al patrimonio del administrado, contra el cual los montos no fueron comparados en las sentencias. En ese sentido, consideramos que el análisis

---

las veces derechos fundamentales de los más relevantes por su conexión con la dignidad y subsistencia humana, como es el caso –por ejemplo– de la libertad personal en el proceso penal. Por demás ilustrativo será replicar el tenor exacto de sus palabras: “[...] *considero importante explicar que esta diferencia se justifica en el hecho que la doctrina "Arce Páucar" ha sido aplicada en el contexto de un proceso de hábeas corpus en el que el derecho tutelado es el de plazo razonable en conexidad con la libertad personal. En dicho contexto, el análisis de las consecuencias sobre la situación jurídica es en la práctica irrelevante pues la incidencia siempre será intensa y, desde luego, relevante. Sin embargo, en el contexto de procedimientos administrativos, y entre ellos los de orden tributario, cada caso requiere un análisis particular de los efectos de la demora en la situación jurídica concreta. Ello permitirá atender a las diferencias que se presenten en cada caso, siempre que la parte demandante acredite la afectación con cierta gravedad de sus derechos en razón de la demora en resolver por parte de la Administración*” (énfasis añadido). Voto singular del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera en la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. Nro. 04532-2013-PA/TC. F.J. 6.

<sup>138</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 04532-2013-PA/TC. F.J. 45-46.

<sup>139</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 00225-2017-PA/TC. p. 16.

del Tribunal se alejó del criterio por él establecido, acercándose más bien a una revisión de un indicador de la materia discutida: no analizó verdaderamente las consecuencias de las dilaciones sobre los patrimonios de los administrados, sino el porcentaje en que los efectos de la dilación incrementan la totalidad de la deuda, lo que está relacionado, más bien, al análisis de fondo de la materia.

Más aún, en el segundo caso reciente, invita a reflexión la importante cuestión planteada por la profesora M. LEDESMA NARVÁEZ<sup>140</sup>, en el fundamento de su voto singular junto a MIRANDA CANALES, quien plantea la pregunta de si “[...] *¿las cuestiones de deudas monetarias son realmente irreparables? [...]*”, en vista de lo formulado por el contribuyente demandante. Ciertamente, la materia es por demás provocadora y deberá revisarse caso por caso, lo que consideramos se hizo de forma por demás mejorable en la jurisprudencia bajo comentario, como explicamos líneas arriba. Asimismo, no deja de resaltar que, al margen de la pluralidad de adjetivos empleados por el Tribunal Constitucional, en la jurisprudencia consultada no emplea precisamente los criterios de ‘relevancia’ e ‘intensidad’ por él mismo planteados, dirigiendo el análisis hacia el “*perjuicio significativo*” por “*desmedro económico*” o “*grave amenaza al patrimonio*”.

A manera de conclusión, en vista del análisis efectuado por el Tribunal Constitucional en los casos revisados, podrá argumentarse consecuencias de las dilaciones en la situación jurídica del administrado sobre, por ejemplo, no solo bienes indispensables para su subsistencia, para su perfeccionamiento social y desarrollo de su libertad, sino también para el ejercicio de su libertad de empresa, e incluso perjuicios económicos, pero significativos y que generen una grave amenaza a su patrimonio. No obstante, consideramos que el análisis debe ser, y especialmente en este último tipo de casos, individualizado a las circunstancias de cada quién.

Finalmente, entendemos importante la consideración de un criterio adicional que, a nuestro parecer, merecería atención por sí mismo, como son los supuestos de caso fortuito o fuerza mayor que puedan incidir en los procedimientos y que tienden a fundamentar medidas en los estadios intermedios de los procedimientos, como suspensiones o ampliaciones de sus plazos. Un importante ejemplo reciente de dichos casos serían los efectos que tuvieron sobre los procedimientos las medidas sanitarias y de inmovilización social adoptadas en el país a raíz de la pandemia por la COVID-19, en marzo de 2020 y por un número importante de semanas.

**2.3.1.3. ‘Plazo legal’ vs. ‘plazo razonable’: la justificación como elemento diferenciador.** En vista de todo ello, y en oposición al ‘plazo legal’, el ‘plazo razonable’ podrá

---

<sup>140</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 00225-2017-PA/TC. p. 40.

definirse como un periodo de tiempo indeterminado pero determinable, dentro del cual es posible para la autoridad desarrollar el procedimiento administrativo, necesario y suficiente para él. Para su determinación, deberá analizarse el procedimiento en el caso concreto, para lo cual el Tribunal Constitucional ha aportado, de manera enunciativa, una serie de criterios y factores de análisis. Como consecuencia de ello, resulta evidente que el ‘plazo razonable’ se ve definido *ex post*, a partir de un análisis de las circunstancias del caso; a diferencia del ‘plazo legal’, que se conoce *ex ante*. En otras palabras, el ‘plazo legal’ es dado por el ordenamiento y conocido por las partes del procedimiento antes de iniciarlo, mientras que el ‘plazo razonable’ no es conocido por las partes del procedimiento –las que, como máximo, podrán aventurar cuál *puede* ser, sobre la información de procedimientos similares resueltos por la autoridad cuya duración se conozca– y solo podrá conocerse con la certeza del caso cuando el procedimiento ya haya iniciado y, o se encuentre en desarrollo, o haya culminado ya.

No obstante, si bien identificamos una evidente relación entre el ‘plazo legal’ –y los conceptos vinculados de ‘plazo para resolver’ o ‘deber de resolver’– y el ‘plazo razonable’, no identificamos entre ambos una relación de identidad o equivalencia. En otras palabras, y en lo que a nuestro análisis del ordenamiento peruano concierne, no consideramos aplicables las conclusiones del profesor M. GÓMEZ PUENTE, quien considera al ‘plazo legal’, al ‘plazo para resolver’ y al ‘deber de resolver’ como reconfigurados por el ‘plazo razonable’<sup>141</sup>, sobre lo que menciona<sup>142</sup> que no se trataría de “[...] *negar imperatividad al plazo legalmente señalado, sino de atemperar este a las exigencias de la realidad cuando, ante una situación dada, resulte irrazonable* [sic] [...]”, pero llega a afirmar<sup>143</sup> que “[...] *el plazo para resolver es el establecido por la normativa del procedimiento aplicable, a menos que este resulte irrazonable, en cuyo caso lo será el que las circunstancias específicas permitan razonablemente deducir* [sic] [...]”. La consecuencia de una tal observación es que se relativiza la exigencia del ‘plazo legal’ y la obligación que en el procedimiento supone para la autoridad, convirtiendo dicha obligación en una –acaso– esotérica, dependiente de un análisis *ex post* sobre el tiempo en el que debe desarrollarse el procedimiento.

Si el problema es, como bien apunta el profesor, la deficiencia del legislador al definir los plazos de los procedimientos por resultar insuficientes para atender las cuestiones en ellos, esta situación merece toda la atención, por ejemplo, mejorando la asignación y uso de recursos de las instituciones, mejorando los procesos de cada procedimiento y cada institución o, en

<sup>141</sup> Cfr. Gómez Puente, Marcos. (2011). *La inactividad de la Administración...* Óp. Cit. p. 645-651.

<sup>142</sup> *Ídem*. p. 650.

<sup>143</sup> *Ídem*. p. 651.

último caso, sincerando los plazos para que reflejen el tiempo en que realmente *es* posible atender las cuestiones. Desde luego, como anotamos antes, la meta del ordenamiento debe ser una correspondencia de los plazos establecidos normativamente con los plazos en los que verdaderamente toma llevar los procedimientos, lo que podría alcanzarse con medidas como las mencionadas; mas no con una erosión del significado e importancia que reviste el que la legislación fije plazos para los procedimientos.

Desde nuestro ordenamiento, vemos el ‘deber de resolver’ de la Administración Pública, de un lado, como consecuencia directa del derecho de petición que tienen constitucionalmente reconocido los ciudadanos, pero también, de otro, como un deber abstracto y fundamental de la Administración Pública, de resolver en todos los casos, fundamentado en el papel que cumple en el Estado Social de Derecho. En el contexto del procedimiento, en cuyo marco –como vimos en el capítulo anterior– se generan reales obligaciones y derechos para las partes, dicho ‘deber de resolver’ genera la obligación capital para la Administración Pública en tal contexto, como es, justamente, la obligación –real, exigible por el administrado– de resolver las materias del procedimiento. Dicho deber y obligación son, en primer lugar, colocados sobre la Administración Pública para ser cumplidos dentro del ‘plazo legal’ el que, en pocas palabras, es el definido por la normativa. Ahora bien, en un orden de ideas conexas, pero ciertamente diferenciable, ubicamos el ‘plazo razonable’ como elemento de los principios de debido procedimiento y celeridad, como garantizado por el ordenamiento para la tutela de dichos principios y los derechos a que dan lugar a favor de los administrados.

La distinción no es ociosa, ni mucho menos, lo que encuentra importante constatación en las consecuencias sobre la predictibilidad en el tiempo a transcurrir que otorga a favor de los administrados, divergentes de las planteadas por el profesor M. GÓMEZ PUENTE en el ordenamiento español. En efecto, una tal distinción de los plazos en el ordenamiento peruano otorga predictibilidad al ciudadano dentro de su procedimiento, toda vez que la obligación de la Administración Pública está claramente definida en cuanto al plazo para cumplirla, y desde el inicio se conoce el tiempo que debe tomarle resolver el asunto. El incumplimiento de resolver en dicho plazo no dispensa a la Administración Pública de su obligación de hacerlo, pero sí que abre al administrado un abanico de posibilidades fundamentadas en la superación del ‘plazo legal’, tanto a nivel administrativo como a nivel judicial.

No obstante, importante cuestión es la de la responsabilidad patrimonial que pueda tener la Administración Pública por los daños que ocasione su incumplimiento de los plazos, o la responsabilidad disciplinaria que puedan encarar sus funcionarios por dicho incumplimiento. En otras palabras, de cara a los mecanismos de garantía de la eficacia en la actuación de la

Administración Pública a que hacía referencia L. MARTÍN REBOLLO<sup>144</sup>, según lo visto en el capítulo anterior. Frente a ello, desde luego, una mera constatación objetiva del transcurso del ‘plazo legal’ no bastaría en dichas situaciones, haciéndose necesaria una constatación con contornos de una mayor subjetividad en el caso concreto<sup>145</sup>, a partir de la justificación (o falta de) que tuvieran tales incumplimientos en el procedimiento bajo discusión.

En ese sentido, la *justificación* del incumplimiento en el uso del tiempo –en exceso del ‘plazo legal’, se entiende– se presenta como elemento diferenciador entre los conceptos de ‘plazo legal’ y ‘plazo razonable’, presente solo en el segundo. Más aún, en ello encontramos un argumento más a favor de una clara diferenciación entre los conceptos de ‘plazo legal’ y ‘plazo razonable’, siendo el primero necesario como parámetro inicial para detectar una anomalía en el uso del tiempo, un incumplimiento, lo que da pie al análisis para el segundo. Como evidencia la jurisprudencia constitucional nacional, se trata de una justificación sobre la ‘necesidad’ y ‘suficiencia’ del tiempo empleado para el desarrollo de las actuaciones necesarias y pertinentes que demande el procedimiento concreto<sup>146</sup>, lo que se traduce en un lapso dentro del cual sea efectivamente posible para la Administración Pública la resolución de la cuestión. Esta justificación encontrará argumentos encuadrada en los diferentes criterios enunciados por el Tribunal Constitucional –y ciertos factores de análisis por cada uno–, los que importantemente atienden a cada caso concreto. No obstante, dichos criterios son presentados de manera enunciativa por el Tribunal, de forma que las partes del procedimiento podrán argumentar situaciones enmarcadas en criterios o factores de análisis distintos a los listados.

Como consecuencia de todo ello, es posible afirmar que el ‘plazo legal’ es uno por cada tipo de procedimiento legalmente establecido en el ordenamiento, definido *ex ante* por la normativa aplicable a cada cual, mientras que el ‘plazo razonable’ es uno por cada procedimiento mismo, definido *ex post* –luego de su conclusión o, cuando menos, de su inicio– por los operadores jurídicos que evalúan la justificación en el uso del tiempo, determinando para el caso concreto el lapso de tiempo en que es realmente posible que la autoridad resuelva.

### **2.3.2. ‘Demoras’ vs. ‘inactividad administrativa’, a manera de conclusión**

Dicho ello, corresponde engranar de manera definitiva el análisis efectuado con relación al ‘plazo legal’ y al ‘plazo razonable’ con los términos empleados por esta investigación de

<sup>144</sup> Cfr. Martín Rebollo, Luis. (1992). La Administración de garantías... Óp. Cit. p. 49

<sup>145</sup> Sobre la subjetividad u objetividad en la aplicación del sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en el país –ampliamente discutida por autorizada doctrina a nivel nacional–, así como los fundamentos de su consideración en la aplicación del sistema sancionador de funcionarios públicos, nos referiremos en el siguiente capítulo.

<sup>146</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes Nro. 00225-2017-PA/TC. p. 12 y Nro. 04532-2013-PA/TC. F.J. 32.

‘demoras’ e ‘inactividad administrativa’. Para ello, se hace necesario retomar la definición de ‘inactividad administrativa’ elaborada por el profesor M. GÓMEZ PUENTE, de acuerdo con la cual esta tiene los siguientes tres elementos<sup>147</sup>, como se vio:

- a. Ausencia de una actuación administrativa, jurídica o material;
- b. Incumplimiento de un deber legal de actuar; y
- c. Posibilidad de atender o cumplir dicho deber legal.

En los supuestos de incumplimiento de ‘plazo legal’ y ‘plazo razonable’, por lo tanto, encontraremos presentes algunos de estos elementos en ambos y otro, no. En efecto, los elementos de “*ausencia de una actuación administrativa*” e “*incumplimiento de un deber legal de actuar*” se encontrarán presentes para ambos plazos. Ambos elementos son claros, por lo que solo se hará necesario anotar que el “*deber legal de actuar*” se ve claro y patente en el de ‘deber de resolver’, y encuentra su concreción en la obligación de resolver en el procedimiento concreto, así como en la normativa que establece dicho procedimiento y su ‘plazo legal’. Ahora bien, el elemento de “*posibilidad de atender o cumplir*” dicho deber legal no está presente en el ‘plazo legal’, pero sí en el ‘plazo razonable’, con las notas que dimos en el plano nacional sobre la justificación del lapso en que es realmente posible atender la cuestión por parte de la autoridad.

Por lo tanto, y siendo que, según lo visto antes, el análisis del ‘plazo razonable’ demanda la atención de criterios adicionales al del mero transcurso del tiempo, concretamente atendiendo a las circunstancias del caso concreto y, por lo tanto, a la real posibilidad del funcionario en cuestión para atender el pedido. Esto determina la *razonabilidad* del ‘plazo razonable’ y permite su asimilación con el concepto de ‘inactividad administrativa’ en su modalidad formal singular, revisada ya<sup>148</sup>. Aquello se explica a partir del análisis que demandan ambas figuras sobre la posibilidad real –caso a caso, sobre una serie de circunstancias y factores diversos– de resolver el pedido del administrado. En efecto, y como bien afirma el profesor M. GÓMEZ PUENTE<sup>149</sup>, “*si a la Administración no le es materialmente posible actuar [...] no puede hablarse con rigor de inactividad de la Administración, definida esta como el incumplimiento por omisión de un deber de obrar predeterminado y materialmente posible*” (énfasis añadido).

<sup>147</sup> Gómez Puente, Marcos. (2011). *La inactividad de la Administración...* Óp. Cit. p. 76.

<sup>148</sup> Ahora bien, observamos que el profesor M. GÓMEZ PUENTE identifica una situación de ‘inactividad decisoria’ en algún supuesto en que la autoridad haya resuelto el expediente, con decisión emitida, pero faltando al “*deber de dictar resolución expresa y congruente*” (énfasis añadido) con la totalidad de las cuestiones levantadas en el expediente. Cfr. Gómez Puente, Marcos. (2011). *La inactividad de la Administración...* Óp. Cit. p. 634-635. No obstante, una tal situación no está comprendida dentro de nuestro estudio.

<sup>149</sup> Gómez Puente, Marcos. (2011). *La inactividad de la Administración...* Óp. Cit. p. 628.

Aquello permite hacer una relación de analogía entre estos cuatro conceptos, siendo la ‘demora’ al ‘plazo legal’ lo que la ‘inactividad administrativa’ es al ‘plazo razonable’, en el ordenamiento peruano. Como consecuencia de ello, es válido emplear el término ‘demora’ para referirse a toda mera dilación frente al plazo legalmente establecido, y el término ‘inactividad administrativa’ para aquellas dilaciones que den lugar al análisis concreto de posibilidad de atención por parte de la autoridad administrativa. Así, para los procedimientos bajo estudio, la ‘demora’ constituye un género frente a la ‘inactividad administrativa’ la cual constituye un fenómeno específico. Corolario de ello será que, ahí donde no toda ‘demora’ supone ‘inactividad administrativa’, toda ‘inactividad administrativa’ sí presupone una ‘demora’. Conclusión análoga alcanza el profesor M. GÓMEZ PUENTE<sup>150</sup> –aunque desde su perspectiva de sometimiento del ‘deber de resolver’ a un término razonable la que, como hemos dicho, no compartimos desde esta investigación en lo concerniente al ordenamiento peruano– al afirmar que “[...] *si el deber de resolver está sometido a un término razonable, y no necesariamente al término legalmente establecido, la falta de resolución al vencer este no necesariamente permite hablar de inactividad administrativa [...]*” (énfasis añadido).

Dicho ello, será la mera ‘demora’ indeseada en el ordenamiento peruano por infringir el deber y obligación de la Administración Pública de resolver en el ‘plazo razonable’, estando de todas formas la autoridad obligada a resolver, pero abriéndose oportunidad para el administrado de emplear determinadas herramientas legales a su favor, para reaccionar frente a la falta de decisión por parte de la autoridad; por otro lado, las garantías de responsabilidad patrimonial o disciplinaria, así como la envergadura y urgencia de la tutela constitucional demandarán el análisis de una verdadera ‘inactividad administrativa’, por requerir un análisis de justificación del lapso en el que es realmente posible para la autoridad resolver el procedimiento.

---

<sup>150</sup> *Ídem.* p. 648.

### Capítulo 3

#### Silencio, control y responsabilidades:

##### alternativas de gestión frente al incumplimiento de los plazos máximos de duración

Llegados a este punto, se ha revisado tanto los fundamentos de los procedimientos bajo estudio, con énfasis en el mandato de resolver los procedimientos y la obligatoriedad que supone sobre los plazos y términos del procedimiento, como las diferencias entre los dos grandes plazos máximos de duración identificados en la investigación, como son el 'plazo legal' y el 'plazo razonable' y cómo estos respectivamente engranan en el concepto general de 'demora' y el concepto más específico de 'inactividad administrativa', en el ordenamiento peruano. Ahora bien, pese a ser estimulante el estudio conceptual de la materia, se hace necesaria una atención de las posibilidades actuales y concretas con que cuentan los administrados para responder a la patología de la pasividad de la Administración Pública en sus procedimientos en específico. En otras palabras, aportar una revisión de las respuestas legales que puede darse al problema a partir de las herramientas del ordenamiento peruano, a efectos de encarar al problema con mecanismos de solución tangibles y actuales. Ello se muestra de utilidad pues, desde luego, huelga decir que los administrados cuyos procedimientos se ven retrasados hoy por la pasividad de la autoridad no ven sus necesidades en ellos satisfechas sino con el empleo de herramientas que les permitan acceder a decisiones sobre sus pedidos.

Con base en lo concluido en el capítulo anterior, el incumplimiento del 'plazo legal' abre al administrado la oportunidad de emplear determinadas herramientas legales a su favor, a efectos de reaccionar frente a la falta de decisión por parte de la autoridad. La primera y más paradigmática de dichas herramientas legales es la aplicación del silencio administrativo que determine la normativa aplicable –estimatorio o desestimatorio–. No obstante, es posible hablar de mecanismos de control del incumplimiento de los plazos, entendiéndolos como mecanismos que persiguen sacudir a la Administración Pública de su estado silente, los que suponen acudir a un *alguien más* –con las notas que se verá–, tanto a nivel administrativo –con la queja por defectos de tramitación, supuesto que se verá como especial en el marco de este estudio–, como a nivel del proceso contencioso-administrativo.

Ahora bien, luego del incumplimiento del 'plazo legal' es también posible, como se vio, ahondar en el análisis y superar el mero criterio del transcurso de tiempo establecido por la legislación, evaluando si existe justificación para considerar como razonable un lapso distinto, hablándose ahora del incumplimiento del 'plazo razonable', frente al cual, el ordenamiento dispone herramientas vinculadas a la envergadura y urgencia de la tutela constitucional, así como a las garantías de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y

responsabilidad disciplinaria de sus funcionarios, las que demandan el análisis de una verdadera ‘inactividad administrativa’. Dicho ello, a continuación, analicemos las herramientas de gestión identificadas, y las condiciones en que el ordenamiento peruano regula su aplicación, en el marco del objeto de estudio.

### 3.1. Silencio administrativo como efecto primordial frente al exceso del ‘plazo legal’

#### 3.1.1. Desarrollo conceptual y tipos de silencio administrativo

La respuesta que otorga la ley, por excelencia, a las ‘demoras’ por parte de la Administración Pública –es decir, a toda ausencia de una voluntad administrativa expresa emitida dentro del ‘plazo legal’– es la aplicación del silencio administrativo. Por medio de él, la ley sustituye la voluntad administrativa inexistente otorgándole un cierto sentido y efectos determinados, ya negativo o desestimatorio, ya positivo o afirmativo<sup>151</sup>. Se trata, pues, de una técnica subsidiaria a la emisión de la decisión por parte de la autoridad que, como ha anotado –entre otros– J. DANÓS ORDÓÑEZ<sup>152</sup>, está dirigida a garantizar que el administrado no quede desprotegido o inerme ante la inactividad de la Administración Pública, la que podría no estarse pronunciando precisamente para eludir el control de sus decisiones. Como explica el profesor V. BACA ONETO<sup>153</sup>, el sentido del silencio –estimatorio o desestimatorio– no deriva de una interpretación de voluntad *tácita* de la Administración Pública, sino que es más bien impuesto por el ordenamiento para otorgarle un sentido determinado a la completa inacción por parte de la autoridad, siendo más bien de una “*presunción o ficción legal*”, por medio de la cual, transcurrido un plazo determinado, se le otorga dicho sentido<sup>154</sup>.

Si bien el silencio administrativo ha contado con regulación variada en nuestro ordenamiento<sup>155</sup>, actualmente, el TUO LPAG es la norma que lo contempla, viéndose además previsto como una forma de conclusión del procedimiento, en su artículo 197, siendo de hecho un modo anormal para su terminación<sup>156</sup>. De forma general, el uso del silencio administrativo

<sup>151</sup> Cfr. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. (2002). *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I... Óp. Cit. p. 595.

<sup>152</sup> Danós Ordóñez, Jorge. (1996). El silencio administrativo como técnica de garantía del particular frente a la inactividad formal de la Administración. *IUS ET VERITAS*, 7 (13), 225-229. p. 227.

<sup>153</sup> Baca Oneto, Víctor. (2009). La regulación del silencio administrativo en el derecho peruano: la historia de una reforma constante. En: VV. AA. *Derecho Administrativo Iberoamericano (Discrecionalidad, Justicia Administrativa y Entes Reguladores)*. Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, Volumen II, p. 319-346. Panamá: Congrex S.A. p. 320.

<sup>154</sup> Sobre un repaso breve pero comprensivo de la regulación que ha atravesado el silencio administrativo en nuestro país, desde sus inicios, remitimos al lector a lo desarrollado por el profesor V. BACA ONETO. Cfr. *Ídem*. p. 323-326.

<sup>155</sup> Explicado por el profesor V. BACA ONETO, en palabras de GARCÍA-TREVIJANO GARNICA. Cfr. *Ídem*. p. 321.

<sup>156</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo II... Óp. Cit. p. 76.

ha pretendido abrir la posibilidad para recurrir –en la sede administrativa o en la judicial– una presunta negativa por parte de la Administración Pública; no obstante, también se ha constituido como una herramienta misma para combatir la inacción de la autoridad, otorgando por lo tanto también una interpretación positiva. De hecho, abordar a los tipos de silencio administrativo desde esta doble mirada permite considerar tanto su diferente origen como a la razón de su diferente utilidad para el administrado. Al respecto, baste decir que el silencio administrativo como tal tuvo su origen en el ordenamiento francés<sup>157</sup>, inicialmente únicamente negativo para permitir al administrado acceder a la tutela contencioso-administrativa; mientras que el positivo surgió posteriormente, como herramienta en favor de la producción de actos presuntos en beneficio del administrado, a efectos de que la inacción de la autoridad no le derive en mayor perjuicio y pueda ver satisfechas sus expectativas.

Adicionalmente, cabe destacar, de la mano con el profesor V. BACA ONETO, dos notas no menores sobre el silencio administrativo, en general. En primer lugar, debe anotarse que la existencia del silencio administrativo no es incompatible con el ‘deber de resolver’ que tiene la Administración Pública sobre los pedidos de los particulares –y en los procedimientos en general–. No se trata de una incompatibilidad, sino de una consecuencia del deber y obligación de resolver y, concretamente, de dicho deber y obligación en ‘plazo legal’, razón por la cual se empuja el ordenamiento a prever una herramienta en beneficio del administrado caso dicho deber no se cumpla en plazo, para evitar la completa frustración de sus derechos e intereses. Más aún, como bien explica el profesor<sup>158</sup>, en el caso del silencio negativo, dicho deber de resolver persiste, quedando en el administrado la decisión entre esperar un pronunciamiento expreso o recurrir a la ficción procesal de entender su pretensión denegada. En dicho caso concreto, bien anota el autor, “[...] *no se niega la obligación constitucional de resolver, sino que se deja en manos del particular la posibilidad de extinguirla, a su favor, cuando lo considere pertinente*”<sup>159</sup>.

En segundo lugar, debe anotarse que el silencio administrativo no es una herramienta para la sanción de la autoridad silente, de la autoridad en demora<sup>160</sup>. En efecto, y como se ha dicho reiteradas veces ya, por su naturaleza, el silencio está previsto como una herramienta a favor del administrado, y no como una para sancionar a la autoridad. Más aún, a partir de lo ya visto con relación al ‘plazo legal’ y al ‘plazo razonable’, pueden apreciarse los diferentes

---

<sup>157</sup> Cfr. Baca Oneto, Víctor. (2009). La regulación del silencio administrativo... p. 321.

<sup>158</sup> Cfr. *Ídem*. p. 323.

<sup>159</sup> *Ibidem*.

<sup>160</sup> Cfr. *Ídem*. p. 322.

parámetros que con relación al plazo emplean las figuras del silencio y de la sanción. La sanción se verá en el último acápite de este capítulo; no obstante, con relación al silencio, se evidencia que su aplicación no exige una constatación sobre la razonabilidad en el uso del tiempo –lo que complicaría inimaginablemente su aplicación–, sino una mera superación del ‘plazo legal’. Por lo tanto, incluso con relación a sobre qué tipo de plazos máximos del procedimiento se apoyan, el silencio y la sanción de los funcionarios son figuras diferentes.

De acuerdo con su regulación en el ordenamiento peruano, el silencio administrativo se aplica a los procedimientos de evaluación previa clasificados en el artículo 32 del TUO LPAG, de acuerdo con el siguiente detalle:

- a. Procedimientos de Aprobación Automática
- b. Procedimientos de Evaluación Previa
  - i. Procedimientos de Evaluación Previa sujetos a Silencio Administrativo Negativo
  - ii. Procedimientos de Evaluación Previa sujetos a Silencio Administrativo Positivo

La aplicación de uno u otro silencio la ordena finalmente la norma en los procedimientos que regule. No obstante, algunas cuestiones relevantes al respecto merecen atención.

**3.1.1.1. Silencio Administrativo Negativo.** Por medio de su aplicación, se otorga a la pasividad de la autoridad un sentido desestimatorio del pedido del administrado, a efectos de habilitar para este último la posibilidad de tomar medidas procesales frente a ella, bajo su elección e intereses. Por dicha razón, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERÁNDZ se han referido a este como una mera “*ficción legal de efectos exclusivamente procesales*”<sup>161</sup>. Actualmente, la aplicación del silencio negativo la establece en el ordenamiento, de forma general y con carácter más bien excepcional, el artículo 38 del TUO LPAG:

***Artículo 38.- Procedimientos de evaluación previa con silencio negativo.***

*38.1 Excepcionalmente, el silencio negativo es aplicable en aquellos casos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en los siguientes bienes jurídicos: la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, [...]. (Énfasis añadido).*

Desde el sentido desestimatorio que se asigna al silencio negativo, el administrado se ve habilitado para interponer los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes, de acuerdo con el artículo 199.1 del TUO LPAG. No obstante, siendo que –como se dijo ya– el deber de la Administración Pública de pronunciarse sobre el pedido del administrado es

---

<sup>161</sup> Cfr. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. (2002). *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I... Óp. Cit. p. 601. En el mismo sentido en el plano nacional, el profesor V. BACA ONETO, en Baca Oneto, Víctor. (2009). *La regulación del silencio administrativo...* p. 327-332.

ineludible, la autoridad se mantiene obligada a resolver, bajo responsabilidad. Dicha obligación se mantiene hasta la interposición por el administrado de los recursos mencionados, a su elección, como establece el artículo 199.4 del TUO LPAG. Como es natural, en el caso del conocimiento de las acciones judiciales, este se lograría desde la notificación del inicio del proceso correspondiente. Por lo tanto, queda a elección del administrado –en atención a sus intereses y estrategia legal sobre el procedimiento– el aguardar a la decisión de la autoridad, aunque el ‘plazo legal’ del procedimiento se haya superado, o interponer los recursos y acciones que corresponda. Por lo tanto, no sería lógico someter al administrado a plazo para el ejercicio de sus derechos resultantes de la aplicación del silencio negativo, máxime atendiendo a que la autoridad puede (y, de cualquier forma, debe) poner fin a dicha situación tan solo con resolver la cuestión, obligación que se mantiene a pesar de superado el plazo. Por esa razón, el artículo 199.5 del TUO LPAG establece que el silencio negativo no inicia el cómputo de plazos ni términos para su impugnación, sino que dichos plazos quedan abiertos indefinidamente en beneficio del administrado.

En vista de todo ello, a partir de lo desarrollado por el profesor V. BACA ONETO<sup>162</sup>, se abren tres alternativas concretas para el administrado, a saber:

- a. Esperar a la resolución expresa de la autoridad, que se mantiene en su obligación de resolver, la que subsiste indefinidamente –hasta, efectivamente, resolver o, en todo caso, hasta que el administrado interponga el recurso correspondiente–. Una vez notificado con la decisión de la autoridad, bien podrá interponer algún recurso en su contra, de ser el caso y verlo pertinente.
- b. Considerar denegada la solicitud y no aceptar dicha situación, interponiendo los recursos que a su favor prevea el ordenamiento como aplicables. Supuesto dentro del cual la Administración Pública se mantendrá en su obligación de resolver, la que subsiste hasta interpuesto el recurso correspondiente.
- c. Considerar denegada la solicitud y aceptar dicha situación, no reaccionando de forma alguna frente a ella. Supuesto dentro del cual la Administración Pública también se mantendrá en su ‘deber de resolver’.

**3.1.1.2. Silencio Administrativo Positivo.** A diferencia del silencio negativo, por medio de su aplicación, se otorga a la falta de resolución en el plazo un sentido estimatorio del pedido del administrado, en sus propios términos, como si efectivamente existiese resolución favorable, aprobación que habilita al administrado a ejercer sus derechos. La aplicación del

---

<sup>162</sup> Vid. Baca Oneto, Víctor. (2009). La regulación del silencio administrativo... p. 328-329.

silencio positivo la establece en el ordenamiento, de forma general y con carácter más bien excepcional, el artículo 35 del TUO LPAG:

***Artículo 35.- Procedimiento de evaluación previa con silencio positivo***

*35.1 Los procedimientos de evaluación previa están sujetos a silencio positivo, cuando se trate de algunos de los siguientes supuestos:*

*1.- Todos los procedimientos a instancia de parte no sujetos al silencio administrativo negativo taxativo contemplado en el artículo 38.*

*2.- Recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud cuando el particular haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo.*

[...] (Énfasis añadido)

De forma que el ordenamiento prevé la aplicación del silencio positivo más bien como regla general, aplicándose a todos los supuestos no cubiertos por el silencio negativo por medio de una fórmula negativa –“[t]odos los procedimientos a instancia de parte no sujetos al silencio administrativo negativo taxativo [...]”–. Más aún, también se establece que un segundo silencio, reiterativo –es decir, un silencio resultante de recurso administrativo destinado a cuestionar la aplicación de un primer silencio negativo–, es también positivo.

De acuerdo con el artículo 199.2 del TUO LPAG, el silencio positivo tiene el carácter de resolución que pone fin al procedimiento, estando la entidad obligada a realizar fiscalización posterior de la información y documentos presentados por el administrado, conforme al artículo 34 del TUO LPAG, y sin afectarse la potestad de la entidad de declarar la nulidad de oficio prevista en el artículo 213 del TUO LPAG.

Ahora bien, salvado aquello, será pertinente detenerse –aunque brevemente– en tres cuestiones importantes de la regulación actual del silencio administrativo positivo.

**3.1.1.2.1. Divergente dualidad de regulaciones sobre el plazo a partir del cual considerar aplicado el silencio administrativo positivo.** Como se ha adelantado, el silencio administrativo positivo y sus efectos se aplicarán una vez transcurrido el ‘plazo legal’ del procedimiento, sobre el cual nos remitimos a las notas y observaciones que sobre él planteamos en el capítulo anterior. No obstante, existe una regulación dual y divergente de la materia dentro del mismo TUO LPAG que invita a alguna confusión, especialmente cuando leída desde la problemática abordada por esta investigación. Para ello, será necesario retomar la materia abordada con ocasión de nuestro estudio del ‘plazo legal’ –plazo máximo de duración del procedimiento– y su relación con el ‘plazo para resolver’ y el ‘plazo para notificar’. Nos explicamos.

Habiéndose explicado de que los plazos máximos de resolución de los procedimientos, en la práctica habitual, se refieren más bien a los ‘plazos para resolver’ –con las críticas que a ello hicimos–, cuestión importante es la de si, para la aplicación del silencio administrativo positivo, debe transcurrir únicamente dicho ‘plazo para resolver’, o si es necesario añadir a él el ‘plazo para notificar’. Es sobre esta materia que existe regulación –innecesariamente, consideramos– dual, pero, sobre todo, contradictoria en el TUO LPAG.

Como expusimos en su momento, de un lado, el TUO el artículo 36 del TUO LPAG establece que en los procedimientos administrativos sujetos a silencio administrativo positivo la petición del administrado se considera aprobada si “[...] vencido el plazo establecido o máximo para pronunciarse, la entidad no hubiera notificado el pronunciamiento [...]” (énfasis añadido), ligando evidentemente el plazo máximo para emitir el pronunciamiento con el de la notificación. Por otro lado, el artículo 199.1 del TUO LPAG establece que los procedimientos administrativos sujetos a silencio administrativo positivo quedan “[...] aprobados en los términos en que fueron solicitados si transcurrido el plazo establecido o máximo, al que se adicionará el plazo máximo señalado en el numeral 24.1 del artículo 24, la entidad no hubiere notificado el pronunciamiento respectivo [...]” (énfasis añadido), desligando el plazo máximo para emitir el pronunciamiento del de la notificación.

Observamos que en ambos casos la normativa se refiere al “*plazo establecido o máximo*”, de forma que de esa sola redacción no cabe establecer ninguna diferencia entre ambos artículos. Tampoco la presencia del extremo “*...para pronunciarse*”, presente en uno y no en otro artículo, permite salvar la cuestión, toda vez que el uso reflexivo del verbo ‘pronunciar’ no contiene la carga semántica de ‘notificar’, sino precisamente la de ‘resolver’<sup>163</sup>. Más aún, el TUO LPAG se refiere en su articulado a la *emisión* de ‘pronunciamientos’ y no emplea dicho verbo – ‘pronunciarse’– en forma similar sino, y una única vez, ligándolo también a la *emisión* del pronunciamiento en cuestión.

Dicha situación genera una dualidad innecesaria y divergente de regulaciones, las que – como explicamos en el capítulo anterior– lejos de explicarse en la exposición de motivos del Decreto Legislativo Nro. 1272<sup>164</sup>, que incorporó el actual artículo 36 y trajo la modificación más reciente al artículo 199, se topa con menos soluciones que las que dicha norma pretende salvar, en vista de que modifica únicamente el artículo 199.2, desconociendo la regulación

<sup>163</sup> Anótese que la definición en línea de la voz ‘pronunciar’, en su tercera acepción, está referida a “*determinar, resolver*”. Incluso la sexta acepción, referida a “*publicar la sentencia o el auto*” –no aplicable a este caso–, se refiere precisamente a ‘publicar’. Vid. Real Academia Española – RAE. (2014). Diccionario de la Lengua Española (23a. ed.), [versión 23.3 en línea]. Recuperado de <https://dle.rae.es/pronunciar> (consulta el 1.8.2023).

<sup>164</sup> Al respecto, nos remitimos a nuestra Nota al pie de página Nro. 96.

contradictoria del artículo 199.1, que permanece intacta. Mayores luces se obtienen de la exposición de motivos del Decreto Legislativo Nro. 1029 –norma que modificó el artículo 199.1 a su redacción actual–, en la cual el legislador sustentó la modificación afirmando<sup>165</sup> que

*“[...] existen diversas interpretaciones respecto a lo establecido en dicho artículo, al aludir a “plazo máximo”, no quedando claro si se refiere al plazo de 30 días que establece el artículo 142 o plazo distinto establecido en el TUPA, dentro del cual la administración debe dictar la resolución y notificar al administrado, incluyendo en dicho término el plazo de 05 días para notificar [...]; o si este comprende el término de 30 días o plazo distinto establecido en el TUPA, más los 05 días para notificar al administrado [...]”.*

Fue en dicho escenario que se planteó<sup>166</sup>

*“[...] que el plazo de 30 días que tiene la administración para resolver sea independiente del término de 05 días para efectuar la notificación de los actos administrativos, debiendo sumarse ambos términos, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 24.1 del artículo 24 [sic], generando predictibilidad sobre la aplicación del silencio administrativo por parte de la administración”.*

En otras palabras, frente a una duda sobre qué contiene el “*plazo máximo del procedimiento*”, en la disyuntiva de optar por alguna de las alternativas abordadas también por esta investigación –es decir, ligar o no el ‘plazo para resolver’ con el ‘plazo para notificar’ en el plazo máximo de duración del procedimiento–, el legislador optó por no ligar los plazos de resolución y notificación. Por las razones que hemos identificado en el capítulo anterior, consideramos que dicha decisión es por demás mejorable, atendiendo a una serie de factores, con el contenido del derecho de petición –que alcanza el notificar al administrado de la decisión– dentro de ellos.

En suma, con relación a las regulaciones bajo comentario, generan la confusión que se detecta. Por dicha razón, se hace necesario o se alineen en su contenido –lo que nos dejaría todavía frente a una dualidad que no aportaría nada en el ordenamiento–, o una de ellas desaparezca, lo que consideramos una mejor solución. Desde la perspectiva ofrecida en esta investigación, que incluye una asimilación de ambos plazos –‘para resolver’ y ‘para notificar’– dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, la mejor solución es la de preservar

---

<sup>165</sup> Poder Ejecutivo de la República del Perú. (2008). Exposición de motivos del Decreto Legislativo Nro. 1029. Recuperada de [http://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Exposicion\\_de\\_Motivos/DL-2008/DL-1029.pdf](http://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Exposicion_de_Motivos/DL-2008/DL-1029.pdf) (consulta el 1.8.2023). p. 8-9.

<sup>166</sup> *Ibidem*.

la regulación del artículo que liga ambos plazos. No obstante, en un sistema en el cual el plazo máximo de duración de los procedimientos se identifica exclusivamente con el ‘plazo para resolver’, la solución será la que no los liga.

**3.1.1.2.2. Cuestión de la probatoria de la aplicación del silencio administrativo positivo.** Toda vez que su aplicación es automática, el silencio positivo opera vencidos los plazos respectivos, de acuerdo con lo visto, sin ser necesaria ninguna actuación adicional. De acuerdo con el artículo 35.2 del TUO LPAG, los administrados no necesitan más que su cargo de presentación como evidencia tanto (i) de haber llevado a cabo el procedimiento como (ii) de haber operado el silencio positivo en el mismo.

Sin perjuicio de ello, también se prevé la posibilidad adicional para los administrados de presentar una declaración jurada, de carácter complementario y útil para la oposición de su derecho a terceros, invistiéndolo de mayor seguridad. No obstante, debe anotarse, nuevamente de la mano con lo expresado por el profesor V. BACA ONETO, que dicha declaración jurada no tiene el carácter de obligatoria y que –aún más– el silencio administrativo positivo opera desde el vencimiento del plazo máximo del procedimiento, sin la necesidad de realizar acción adicional, como la presentación de dicha declaración jurada<sup>167</sup>.

Por lo tanto, los administrados cuentan realmente con dos posibilidades para probar la aplicación del silencio positivo a su favor: (i) el cargo de presentación de la solicitud o formato que dio inicio al procedimiento en cuestión y (ii) el cargo de presentación de la declaración jurada sobre aplicación del silencio.

- a. Cargo de presentación original: sobre esta primera posibilidad, se establece que los administrados pueden exhibir la copia del escrito o del formato presentado, el mismo que deberá contener el sello oficial de recepción por la autoridad, sin observaciones, y en el cual se indique el número de registro correspondiente, la fecha, hora, y firma del funcionario que recibió el documento. Asimismo, se establece que, en el caso de procedimientos administrativos electrónicos, bastará el “correo electrónico” que deje constancia del envío de la solicitud.

Importante es tener en cuenta que la comprobación de la aplicación del silencio positivo se efectúa con la mera constatación de haber transcurrido el plazo indicado por la norma. Por ello, es importante que el documento pruebe con claridad los datos de presentación ante la institución, a la que no deberán haberse efectuado observaciones. Este requisito resulta importante ya que cualquier observación que se haya efectuado a los documentos

---

<sup>167</sup> Vid. Baca Oneto, Víctor. (2009). La regulación del silencio administrativo... p. 336-338.

de presentación incidiría en los plazos del procedimiento<sup>168</sup>, dificultando su conteo y, finalmente, la aplicación práctica del silencio positivo.

Por ello, la práctica permite considerar –desde un punto de vista general– que el cargo de presentación original como prueba de la aplicación del silencio positivo es idóneo en aquellos casos en los que el procedimiento no hubiera tenido mayores incidentes y el cálculo del exceso en el ‘plazo legal’ sea posible desde la fecha misma de presentación de la solicitud o formato iniciales. Para los demás casos, se consideraría más conveniente la presentación de una declaración jurada.

- b. Cargo de presentación de una declaración jurada: sobre la segunda posibilidad, los administrados pueden presentar una declaración jurada ante la propia entidad que configuró el silencio positivo, en la medida de que lo consideren pertinente, y de forma complementaria. El cargo de recepción del documento constituye, de acuerdo con el mérito que le otorga dicha disposición, prueba suficiente de la aprobación de la solicitud o trámite iniciado. La norma regula esta declaración jurada como complementaria –y, por lo tanto, facultativa–, estableciendo que los administrados pueden hacer uso de ella “[...] *si lo consideran pertinente* [...]”.

Por ello, la práctica permite considerar que la anterior es una alternativa adecuada especialmente para casos en los cuales la constatación del transcurso de los plazos del procedimiento haya presentado problemas, de forma que no fluya inmediatamente desde un simple cálculo. Un primer ejemplo de aquello se podría encontrar en el supuesto de que se hayan dado observaciones a los documentos de inicio del procedimiento, de forma que no se podría dilucidar si la subsanación se llevó a cabo o no desde los meros datos en el cargo de presentación los que, en todo caso, generarían más dudas de las que resolverían. Un segundo ejemplo de aquello se podría encontrar en el caso en que, aunque se haya presentado correctamente los documentos se hubieran presentado distintos sucesos en el procedimiento que pudieran incidir en el plazo de resolución. En tales supuestos, se volvería necesario reconstruir los hechos y el transcurso del tiempo para explicar legalmente la fecha máxima de resolución con que contaba la autoridad. Finalmente, un último ejemplo de aquello se podría encontrar en los casos de procedimientos administrativos complejos en su estructura y funcionamiento, en los

---

<sup>168</sup> A saber, téngase en cuenta, por ejemplo, lo establecido en el artículo 136.3.1 del TUO LPAG, de acuerdo con el cual, mientras se encuentre pendiente la subsanación de las observaciones hechas a la información presentada por la unidad de recepción, no procederá el cómputo de plazos para que opere el silencio administrativo, ni para la presentación de la solicitud o el recurso.

cuales también se volvería necesario reconstruir los hechos y el transcurso del tiempo para explicar legalmente la fecha máxima de resolución con que contaba la autoridad. En ese sentido, y sin perjuicio de la estrategia legal que cada administrado desee aplicar en línea con sus intereses en los procedimientos, se recomienda aprovechar la declaración jurada para exponer con claridad los incidentes del procedimiento y cómo impactaron en los plazos, adjuntando como anexos los documentos que sean necesarios a fin de que sea un documento auto explicativo. Asimismo, se recomendaría mencionar brevemente los principales efectos jurídicos a que da lugar la aplicación del silencio positivo. De esta forma, se aseguraría la eficacia del documento para hacer valer los derechos accedidos ante la misma entidad o cualquier tercero; lo que, finalmente, es lo que persigue la aplicación de esta herramienta.

Asimismo, en caso de que la autoridad administrativa se niegue a recibir la declaración jurada bajo comentario, el administrado puede remitirla por conducto notarial, con la seguridad de que surtirá los mismos efectos. Al respecto, es pertinente anotar que dicha negativa constituiría una grave irregularidad. Por esa razón, el funcionario responsable podría ser sancionado de acuerdo con el artículo 261.1.20 del TUO LPAG, que lista como una falta administrativa el negarse a recibir los escritos presentados por los administrados. En dicho caso, el mismo administrado cuyo derecho se vio lesionado puede presentar la denuncia correspondiente. Para ello, se recomienda exponer las circunstancias en las cuales se dio la negativa, así como adjuntar la mayor cantidad de medios de prueba.

Por último, cabe anotar que lo dispuesto con relación a la declaración jurada bajo comentario es también aplicable a los procedimientos de aprobación automática, de forma excepcional. En efecto, en virtud del artículo 37.2 del TUO LPAG, el cargo de la declaración jurada reemplazaría a los documentos que, de acuerdo con el artículo 33.2 del TUO LPAG, por ley sea necesario que se emita para que los usuarios puedan hacer efectivos sus derechos en dichos procedimientos de aprobación automática.

Con lo anterior, las posibilidades para la probatoria de la aplicación del silencio positivo, a favor de los administrados, pueden resumirse en la siguiente tabla:

**Tabla Nro. 2. Alternativas de probatoria de la aplicación del silencio administrativo positivo según el TUO LPAG**

<b>Probatoria del silencio administrativo positivo</b>			
<b>Procedimiento</b>	<b>Documentos</b>	<b>Base legal</b>	<b>Comentarios</b>
Procedimientos de evaluación previa	Cargo de presentación de la solicitud o formato que dieron inicio al procedimiento.	35.2 TUO LPAG	Se considera idóneo en aquellos casos en los que el procedimiento no hubiera tenido mayores incidentes y el cálculo del exceso en el plazo sea posible desde una suma simple contando la fecha misma de presentación de la solicitud o formato iniciales.
	Cargo de presentación de la declaración jurada de aplicación del SAP.	37.2 TUO LPAG	Se considera adecuada especialmente en procedimientos en los cuales la constatación del transcurso de los plazos del procedimiento haya presentado problemas, de forma que no fluya inmediatamente desde una simple suma.
Procedimientos de aprobación automática	Cargo de presentación de la declaración jurada de aplicación del SAP.	37.2 TUO LPAG 33.2 TUO LPAG	Excepción aplicable únicamente en los procedimientos de aprobación automática en los que, por ley, deben emitirse documentos para que los usuarios puedan hacer efectivos sus derechos en dichos procedimientos.

Fuente: elaboración propia.

Por último, y desde lo revisado, se presenta un cuadro comparativo de las características de los silencios administrativos:

**Tabla Nro. 3. Cuadro comparativo de silencios administrativos según el TUO LPAG**

<b>Cuadro comparativo de los silencios administrativos</b>		
<b>Criterios</b>	<b>Silencio administrativo positivo</b>	<b>Silencio administrativo negativo</b>
Plazo <sup>a.</sup>	Divergente regulación dual Artículo 36 del TUO LPAG: P + 1 = Al día hábil siguiente de vencido el plazo del procedimiento. Artículo 199.1 del TUO LPAG: (P + 5) + 1 = Al día hábil siguiente de vencido el plazo del procedimiento, más cinco días adicionales contemplados en el artículo 24.1 del TUO LPAG.	P + 1 = Al día hábil siguiente de vencido el plazo del procedimiento.
Aplicación	Automático.	A elección del administrado.
Resultado	Aprobación de la solicitud.	Ninguno.
Efectos	Finalización del procedimiento.	Pendencia del procedimiento hasta que se produzca la decisión de la autoridad o el

		administrado decida aplicar los recursos y acciones judiciales pertinentes.
Posterior	El acto está sujeto a fiscalización posterior, incluyendo posible declaración de nulidad de oficio.	Autoridad se mantiene obligada a resolver en el procedimiento en tanto el administrado no decida interpretar y aplicar el silencio negativo.

**Notas:**

a. P = Plazo máximo del procedimiento administrativo.

Fuente: elaboración propia.

**3.1.1.2.3. Acerca de los inconvenientes prácticos de la aplicación del silencio administrativo positivo.** Como bien apunta el profesor V. BACA ONETO<sup>169</sup>, al margen de los beneficios que, en principio, podría otorgar el silencio administrativo positivo a favor de los administrados –pues, a fin de cuentas, ven aprobadas sus solicitudes en los términos en que fueron hechas, según el artículo 199.1 del TUO LPAG–, dicha herramienta no supone un mejor funcionamiento de la Administración Pública, la que ante todo se encuentra obligada a resolver en los procedimientos; razón por la cual los funcionarios públicos no deben ver en ella una práctica a la cual recurrir.

En efecto, en la medida de que el silencio administrativo positivo es una técnica tan solo subsidiaria frente a las ‘demoras’, el pedido amparado por medio de este silencio debe sustentarse en el cumplimiento de las exigencias legales aplicables, lo que debe fluir del expediente administrativo y sobre lo que el administrado, aunque incluso de buena fe, no podría tener certeza<sup>170</sup>. En efecto, el administrado podría recurrir al silencio administrativo de buena fe, pero se encontraría ante la dificultad de determinar por sí mismo si lo solicitado resultad conforme a derecho o no, a efectos de no arriesgar la anulación posterior del acto aprobado por medio del silencio<sup>171</sup>. En otras palabras, como importantemente plantea el profesor V. BACA ONETO, “¿se puede estar seguro de no haber incurrido en algún vicio que puede acarrear la declaración de invalidez del acto obtenido por silencio administrativo?”<sup>172</sup>. Como conclusión final, se observa que la aplicación del silencio administrativo positivo conduce al ciudadano al dilema entre hacer o no hacer uso de él –de los beneficios obtenidos con la resolución presunta, esto es– exponiéndose a una posible imputación de ilegalidad y consecuente anulación, aún habiendo actuado de buena fe, pero también con la dificultad de que dicho silencio tampoco le

<sup>169</sup> Cfr. Baca Oneto, Víctor. (2009). La regulación del silencio administrativo... p. 334.

<sup>170</sup> Cfr. Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo I... Óp. Cit. p. 360.

<sup>171</sup> Cfr. *Ídem*. p. 362-364.

<sup>172</sup> Cfr. Baca Oneto, Víctor. (2009). La regulación del silencio administrativo... p. 334.

permitiría esperar a una resolución tardía de la autoridad, la que se reconocería incompetente para resolver el caso por haberse concluido el procedimiento con silencio positivo<sup>173</sup>.

### **3.1.2. La cuestión del silencio en los recursos, con énfasis en el silencio reiterado en el recurso**

En el caso de los recursos será importante distinguir dos supuestos necesarios para la interpretación de las disposiciones correspondientes: (i) si el recurso impugna una decisión original, expresa; o (ii) si el recurso se interpone por aplicación del silencio negativo, con la consecuente ausencia de una decisión –expresa– impugnada. En el primer supuesto, la aplicación del silencio negativo no presentaría mayores problemas por aplicación de las normas que regulan los procedimientos de evaluación correspondientes en línea ello con la regulación del artículo 225 del TUO LPAG, que regula precisamente la aplicación del silencio en materia de recursos. Ahora bien, una importante cuestión final será la del segundo supuesto; esto es, la de la aplicación de un posterior silencio, reiterativo a uno inicial; la que –en otras palabras– no sería sino la cuestión de un *silencio reiterado en el recurso*. Para ello, será necesario colocarse en el supuesto de que una norma procedimental imponga un silencio negativo en primera instancia y la autoridad que resuelva el procedimiento guarde silencio sobre un silencio inicial, reiterándolo.

La cuestión se salva directamente con la aplicación del artículo 33.2 del TUO LPAG, reforzado además por el artículo 225 del TUO LPAG, cuyo contenido ha sobrevivido a las sucesivas modificaciones que sufrió el silencio administrativo en el ordenamiento peruano y hoy se encuentra adaptado a la nueva regulación de la figura. Llegados aquí, resulta necesario estudiar los sutiles cambios que ha recibido el tratamiento del silencio administrativo desde la normativa administrativa general, a efectos de aplicar las disposiciones correspondientes en el ordenamiento actual. Para dicho efecto, baste recordar que el silencio administrativo se reguló en la LPAG desde su promulgación hasta la entrada en vigor de la Ley No. 29060, Ley del Silencio Administrativo –publicada en 2007–. Posteriormente, con oportunidad de las modificaciones a la LPAG efectuadas por el Decreto Legislativo No. 1272 –publicado en 2016– se restauró la regulación del silencio administrativo a la LPAG, derogando la anterior ley<sup>174</sup>. Hoy, dichas disposiciones se encuentran también en el TUO LPAG. Con ello, se presenta el

<sup>173</sup> Véanse también las observaciones que en la misma línea al respecto plantea J. C. MORÓN URBINA. Cfr. Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo I... Óp. Cit. p. 362-364.

<sup>174</sup> Nuevamente, para un repaso breve pero comprensivo de la regulación que ha atravesado el silencio administrativo en nuestro país, desde sus inicios, remitimos al lector a lo desarrollado por el profesor V. BACA ONETO. Cfr. Baca Oneto, Víctor. (2009). *La regulación del silencio administrativo...* p. 323-326.

siguiente cuadro comparativo de las disposiciones sobre aplicación de los silencios positivo y negativo en las normas mencionadas a lo largo del tiempo:

**Tabla Nro. 4. Cuadro comparativo de la regulación de los silencios administrativos a lo largo del tiempo en la LPAG, LSA, y TUO LPAG**

<b>Cuadro comparativo de la regulación de los silencios administrativos en el tiempo <sup>a.</sup></b>		
<b>LPAG</b>	<b>LSA</b>	<b>TUO LPAG</b>
<b>Aplicación:</b> redacción inicial en la norma administrativa general, publicada en 2001.	<b>Aplicación:</b> sustitución de las disposiciones anteriores, publicada en 2007.	<b>Aplicación:</b> reincorporación del silencio a la norma administrativa general, publicada en 2016.
<b>Silencio Administrativo Positivo</b>		
<p><b>Artículo 33.- Procedimiento de evaluación previa con silencio positivo</b>  <i>Los procedimientos de evaluación previa están sujetos a silencio positivo, cuando se trate de algunos de los siguientes supuestos:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Solicitudes cuya estimación habilite para el ejercicio de derechos preexistentes, salvo que mediante ella se transfiera facultades de la administración pública o que habilite para realizar actividades que se agoten instantáneamente en su ejercicio.</i></li> <li>2. <i>Recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud cuando el particular haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo.</i></li> <li>3. <i>Procedimientos en los cuales la trascendencia de la decisión final no pueda repercutir directamente en administrados distintos del peticionario, mediante la limitación, perjuicio o afectación a sus intereses o derechos legítimos.</i></li> <li>4. <i>Todos los otros procedimientos a instancia</i></li> </ol>	<p><b>Artículo 1.- Objeto de la Ley</b>  <i>Los procedimientos de evaluación previa están sujetos a silencio positivo, cuando se trate de algunos de los siguientes supuestos:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) <i>Solicitudes cuya estimación habilite para el ejercicio de derechos preexistentes o para el desarrollo de actividades económicas que requieran autorización previa del Estado, y siempre que no se encuentren contempladas en la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final.</i></li> <li>b) <i>Recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud o actos administrativos anteriores, siempre que no se encuentren contemplados en la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final.</i><sup>b.</sup></li> <li>c) <i>Procedimientos en los cuales la trascendencia de la decisión final no</i></li> </ol>	<p><b>Artículo 33.- Procedimiento de evaluación previa con silencio positivo</b></p> <p>33.1 Los procedimientos de evaluación previa están sujetos a silencio positivo, cuando se trate de algunos de los siguientes supuestos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Todos los procedimientos a instancia de parte no sujetos al silencio administrativo negativo taxativo contemplado en el artículo 34.</li> <li>2.- Recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud cuando el particular haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo. [...]</li> </ol> <p>33.3 La Presidencia del Consejo de Ministros se encuentra facultada para determinar los procedimientos sujetos a silencio positivo. Dicha calificación será de obligatoria adopción, a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial, sin necesidad de actualización previa del Texto Único de Procedimientos Administrativos por las entidades, sin perjuicio de lo establecido en el numeral 38.7 del artículo 38.</p> <p>33.4 Los procedimientos de petición graciable y de consulta</p>

<p>de parte no sujetos al silencio negativo taxativo contemplado en el artículo siguiente, salvo los procedimientos de petición graciable y de consulta que se rigen por su regulación específica.</p>	<p>pueda repercutir directamente en administrados distintos del petionario, mediante la limitación, perjuicio o afectación a sus intereses o derechos legítimos.</p>	<p>se rigen por su regulación específica.</p>
<b>Silencio Administrativo Negativo</b>		
<p><b>Artículo 34.- Procedimientos de evaluación previa con silencio negativo</b>  <b>34.1</b> Los procedimientos de evaluación previa están sujetos al silencio negativo cuando se trate de alguno de los siguientes supuestos:  <b>34.1.1</b> Cuando la solicitud verse sobre asuntos de interés público, incidiendo en la salud, medio ambiente, recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa nacional y el patrimonio histórico cultural de la nación.  <b>34.1.2</b> Cuando cuestionen otros actos administrativos anteriores, salvo los recursos en el caso del numeral 2 del artículo anterior.  <b>34.1.3</b> Cuando sean procedimientos trilaterales y los que generen obligación de dar o hacer a cargo del Estado.  <b>34.1.4</b> Los procedimientos de inscripción registral.  <b>34.1.5</b> Aquellos a los que, en virtud de la ley expresa, sea aplicable esta modalidad de silencio administrativo.  <b>34.2</b> Las autoridades quedan facultadas para calificar de modo distinto en su TUPA, los procedimientos</p>	<p><b>PRIMERA</b> [Disposición Transitoria, Complementaria, y Final].- <b>Silencio administrativo negativo</b>  Excepcionalmente, el silencio administrativo negativo será aplicable en aquellos casos en los que se afecte significativamente el interés público, incidiendo en la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial; la defensa nacional y el patrimonio histórico cultural de la nación, en aquellos procedimientos trilaterales y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado; y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas. Asimismo, será de aplicación para aquellos procedimientos por los cuales se transfiera facultades de la administración pública, y en aquellos procedimientos de inscripción registral. En materia tributaria y aduanera, el silencio</p>	<p><b>Artículo 34. Procedimientos de evaluación previa con silencio negativo.</b>  <b>34.1</b> Excepcionalmente, el silencio negativo es aplicable en aquellos casos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en los siguientes bienes jurídicos: la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial, la defensa nacional y el patrimonio cultural de la nación, así como en aquellos procedimientos de promoción de inversión privada, procedimientos trilaterales, procedimientos de inscripción registral y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas. <sup>c</sup>  [...]  <b>34.2</b> Asimismo, es de aplicación para aquellos procedimientos por los cuales se transfiera facultades de la administración pública. <sup>c</sup>  <b>34.3</b> En materia tributaria y aduanera, el silencio administrativo se rige por sus leyes y normas especiales. Tratándose de procedimientos administrativos que tengan incidencia en la determinación de la obligación tributaria o aduanera, se aplica el Código Tributario.</p>

<p><i>comprendidos en los numerales 34.1.1. y 34.1.4, cuando aprecien que sus efectos reconozcan el interés del solicitante, sin exponer significativamente el interés general.</i></p>	<p><i>administrativo se regirá por sus leyes y normas especiales. Tratándose de procedimientos administrativos que tengan incidencia en la determinación de la obligación tributaria o aduanera, se aplicará el segundo párrafo del artículo 163 del Código Tributario.</i></p>	<p>34.4 Las autoridades quedan facultadas para calificar de modo distinto en su Texto Único de Procedimientos Administrativos los procedimientos administrativos señalados, con excepción de los procedimientos bilaterales y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado, cuando aprecien que sus efectos reconozcan el interés del solicitante, sin exponer significativamente el interés general.</p>
---	---	--

**Notas:**

- a. En cursiva, los textos no vigentes.
- b. Literal modificado por medio del Decreto Legislativo No. 1029, publicado el 24 junio 2008. Se muestra última redacción vigente en la norma, hoy derogada.
- c. Numerales modificados por medio del Decreto Legislativo No. 1452, publicado el 16 septiembre 2018. Se muestra redacción actual.

Fuente: elaboración propia.

Entonces, visto ello, el artículo 225 del TUO LPAG ha establecido, en su redacción original –realmente, artículo 215 de la LPAG– que el silencio recursal “[...] *se regirá por lo dispuesto por el numeral 34.1.2 del Artículo 34 e inciso 2) del Artículo 33 de la presente Ley*” (énfasis añadido). De forma que, en su concepción, el artículo bajo comentario, concordado con la normas entonces vigentes, estableció que el silencio recursal sería (i) negativo, cuando cuestione otros actos anteriores, *salvo los recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud, cuando el particular haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo*; y (ii) positivo, para los recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud, cuando el particular haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo. La repetición no es ociosa: es indicativa de un mandato legal claro y que impone, además, una obvia prelación en la aplicación del silencio administrativo en materia recursal. A saber, regla general será la aplicación del silencio negativo, con excepción de los casos de silencio reiterado en el recurso, en la que la regla será la aplicación del silencio positivo.

Ello podría comprobarse también una vez trasladada la regulación de dicho artículo al TUO LPAG, en el actual artículo 225, por medio del cual se establece que el silencio recursal “[...] *se regirá por lo dispuesto por el artículo 38 y el numeral 2) del párrafo 35.1 del artículo 35*” (énfasis añadido). De forma que, adaptado a la nueva regulación del silencio recogida en el TUO LPAG, el silencio recursal será (i) negativo para los recursos en general; y (ii) positivo

para los recursos destinados a cuestionar la desestimación por aplicación del silencio negativo. La prelación se mantiene también en este caso. A saber, la aplicación por regla general será la del silencio negativo; excepto en los casos de *silencio reiterado en el recurso*, en los que operará el silencio positivo, con todas las notas que sobre él se ha dado en el acápite anterior.

### 3.2. Mecanismos de control

#### 3.2.1. *Queja por defectos de tramitación*

Como primer mecanismo de control de los incumplimientos a los plazos máximos de los procedimientos, identificamos a la queja por defectos de tramitación. Si bien es una herramienta con algunos aspectos por apuntar en comentario a su aplicación por parte de las autoridades, puede interponerse en situaciones de ‘demora’; es decir, contra el incumplimiento del mero ‘plazo legal’ estudiado. Al respecto, debe anotarse que es un mecanismo especial para este estudio porque se despliega en el seno del procedimiento mismo, a diferencia de los otros que se estudiarán en estas páginas. Nos explicamos.

De entre las herramientas de control de los incumplimientos identificadas, detectamos que la mayoría de ellas son *subsiguientes* a los procedimientos mismos, entendido ello como herramientas que inciden sobre el procedimiento, pero que no nacen de su seno –por ejemplo, por recurrir a escenarios hetero compositivos como en el caso del contencioso-administrativo–; no obstante, la queja por defectos de tramitación sí que nace en el marco del procedimiento y puede bien resolver ‘demoras’ en estadios intermedios del mismo –o, dicho en otras palabras, puede atender ‘demoras’ respecto de los ‘plazos procedimentales’, repasados en el capítulo anterior–. Ello porque, desde luego, y en línea con lo visto, es seguro afirmar que la infracción de los plazos del procedimiento afecta también a los actos de ordenación e instrucción del procedimiento –entorpecidos e incluso paralizándolos–, frente a lo cual la figura de la queja busca ser una respuesta directa<sup>175</sup>. Recordando que el objeto de este estudio no son los incumplimientos de plazos intermedios del procedimiento o cualesquiera pormenores de él, sino los incumplimientos de los plazos máximos de duración, no obstante, la queja es aplicable al objeto de estudio toda vez que puede bien interponerse en el procedimiento superado el ‘plazo legal’ y, obviamente, para evitar su superación sin una respuesta por la autoridad.

En ese sentido, la queja constituye un remedio procesal con el cual los administrados pueden denunciar los defectos de tramitación ocurridos en un procedimiento, a efectos de verlos

---

<sup>175</sup> En lo referido a la inactividad administrativa, cfr. Gómez Puente, Marcos. (2011). La inactividad de la Administración... Óp. Cit. p. 555-558.

corregidos en él mismo<sup>176</sup>. No obstante, no puede considerársele un recurso pues no está dirigida a la contradicción de una decisión, sino a la corrección de una conducta irregular<sup>177</sup>.

La aplicación de este remedio la establece en el ordenamiento, a favor de los administrados, el artículo 169 del TUO LPAG, de acuerdo con lo siguiente:

***Artículo 169.- Queja por defectos de tramitación***

*169.1 En cualquier momento, los administrados pueden formular queja contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos establecidos legalmente, incumplimiento de los deberes funcionales u omisión de trámites que deben ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto en la instancia respectiva [...]. (Énfasis añadido)*

Así, se regula el derecho de los administrados de hacer uso de esta herramienta en cualquier momento en el marco del procedimiento. Más aún, esta herramienta está específicamente pensada para, entre otros, atender defectos de tramitación que supongan una paralización o infracción de los plazos establecidos legalmente para el procedimiento<sup>178</sup>. Esta es una herramienta a favor de los administrados cuya aplicación debe ser analizada por ellos de acuerdo con sus circunstancias e intereses en el procedimiento.

De acuerdo con su regulación en el artículo 169 del TUO LPAG, la queja por defectos de tramitación cuenta con las siguientes características principales para su aplicación:

- a. **Interposición.** El recurso debe interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que tramita el procedimiento.
- b. **Requisitos.** Además del cumplimiento de cualesquiera formalidades previstas para la interposición del remedio –ya sea por la norma administrativa general o por normas procedimentales específicas aplicables–, debe citarse además (i) el deber infringido y (ii) la norma que lo exige.
- c. **Conocimiento del recurso.** El superior jerárquico ante quien se interpone el recurso es el llamado a conocer del mismo; sin embargo, puede disponer que una autoridad de similar jerarquía al quejado asuma el conocimiento del asunto.
- d. **Plazo.** En cualquier caso, la queja se resuelve dentro de los tres (3) días siguientes, previo traslado al quejado, a fin de que pueda pronunciarse al día siguiente de solicitado, por medio de un informe. No obstante, debe tenerse en cuenta que en ningún caso la

<sup>176</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo I... Óp. Cit. p. 737-738.

<sup>177</sup> *Idem.* p. 738.

<sup>178</sup> *Ibidem.*

interposición de la queja suspende la tramitación del procedimiento en que se haya presentado.

- e. Resultado y consecuencias. La resolución estimatoria o desestimatoria es irrecurrible. La norma prevé dos consecuencias inmediatas de un resultado estimatorio: (i) de cara al procedimiento, se dictan las medidas correctivas pertinentes; y (ii) de cara al funcionario responsable, se dispone el inicio de las actuaciones necesarias para sancionarlo.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta algunas limitaciones de la queja, no tanto como remedio pensado en atender los defectos de tramitación que paralizen el procedimiento sino de cara a la sanción del funcionario responsable de dicha paralización. Ello, ya que en la práctica las entidades podrían disminuir su efectividad en dicho sentido con una sola actuación adicional, inmediatamente posterior a la presentación de la queja y que supere el estado de pasividad, desestimando por lo tanto la queja y resolviendo no disponer actuaciones necesarias para investigar y sancionar al funcionario responsable por la que constituiría su inactividad<sup>179</sup>, según se detalla más adelante.

Respecto a una tal conducta patológica, cabe hacer dos observaciones. La primera estaría referida a la efectividad de la queja como remedio ante las demoras; la que, en todo caso, se muestra efectiva en sacudir a la entidad de su estado pasivo. No obstante, la segunda estaría referida a la impunidad con la que actuarían los funcionarios responsables, amparada su inactividad en una clamorosa irregularidad de motivación del acto que resuelve la queja negando una demora evidente y dispensando a los funcionarios culpables de su responsabilidad por inactividad, o cuando menos de toda investigación por la misma. Ello, máxime atendiendo casos que no revistan de ninguna dificultad que impida su oportuno impulso o resolución, en vista de ser impulsados con celeridad tras la interposición de la queja. Con esta actuación se entorpecería la misión punitiva pero también preventiva del régimen sancionatorio de la inactividad. En situaciones así, interponer una denuncia, contra los funcionarios responsables y sus superiores jerárquicos permisivos de dichas dilaciones, sería adecuado en los casos más

---

<sup>179</sup> Esta parece haber sido precisamente, en materia ambiental, la ruta seguida por la DGAAMI del PRODUCE en dos cuestionables resoluciones identificadas con ocasión de nuestro estudio: la Resolución Directoral Nro. 00009-2022-PRODUCE/DGAAMI (de fecha 12.1.2022) y la Resolución Directoral Nro. 00014-2022-PRODUCE/DGAAMI (de fecha 17.1.2022). En ambos casos, la autoridad (i) toma conocimiento de las demoras en los respectivos procedimientos de evaluación ambiental, muy en exceso de los plazos legalmente establecidos; (ii) emite los correspondientes actos de trámite o conclusión de los procedimientos pocos días después de haber tomado conocimiento de la queja; y (iii) resuelve la queja negando conducta administrativa morosa alguna y sin dar curso a los procedimientos sancionadores correspondientes contra los funcionarios responsables.

clamorosos y en que las evidencias de ‘inactividad administrativa’ propiamente dicha sean categóricas.

### 3.2.2. *Control judicial (1): el contencioso-administrativo*

Con relación a la finalidad del contencioso-administrativo, R. HUAPAYA TAPIA<sup>180</sup> explica que radica en el control que hace el Estado, por medio del Poder Judicial, de la Administración Pública. Con ello, se persigue afirmar la vigencia de los principios de juridicidad o legalidad de la Administración Pública, afirmar la vigencia de los derechos fundamentales y la protección de las personas, así como garantizar la tutela judicial efectiva a toda persona afectada por la actuación de la Administración Pública como Poder Público. Con dicho fundamento, el artículo 148 de la Constitución coloca en cabeza del juez el control antes referido, al establecer que “[l]as resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa”.

El objeto del contencioso-administrativo, como explica R. HUAPAYA TAPIA<sup>181</sup>, es la petición presentada por el demandante a fin de que una determinada entidad de la Administración Pública satisfaga a su favor un interés legítimo o un derecho subjetivo; lo que, en otras palabras, es la pretensión procesal administrativa. Explica el autor que esto no es sino expresión del modelo contencioso subjetivo que actualmente se encuentra instaurado en el país, con el que se busca tanto la defensa de los derechos de los administrados que recurren a él, como el control jurídico de las actuaciones y omisiones administrativas.

En ese sentido, de acuerdo con el artículo 3 del TUO LPCA, “[l]as actuaciones de la administración pública sólo pueden ser impugnadas en el proceso contencioso administrativo, salvo los casos en que se pueda recurrir a los procesos constitucionales”. Concretamente, el TUO LPCA regula la posibilidad de interponer acción contencioso-administrativa al definir las conductas constitutivas de la inactividad administrativa como pasibles de impugnación, recogiendo como “actuación” impugnable en su artículo 4.2 al “silencio administrativo, la inercia y cualquier otra omisión de la administración pública” (énfasis añadido).

Al respecto, resulta notable, como apunta R. HUAPAYA TAPIA<sup>182</sup>, que el legislador no haya distinguido ningún tipo de inactividad administrativa, ni siquiera entre aquella dicotomía general clásica propuesta por A. NIETO entre la formal y material. Dicho ello, el legislador se concentra en (i) el silencio administrativo (negativo), el mismo que no constituye inactividad

<sup>180</sup> Cfr. Huapaya Tapia, Ramón. (2019). *El proceso contencioso-administrativo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. p. 30-37.

<sup>181</sup> *Ídem*. p. 50.

<sup>182</sup> Cfr. *Ídem*. p. 55-57.

formal, sino más bien una consecuencia de ella, una técnica, o acaso un remedio a ella; y (ii) la inercia y cualquier otra omisión, las que –a decir de R. HUAPAYA TAPIA<sup>183</sup>– son consideradas sinónimos en el TUO LPCA y comprenden la inactividad material, la llamada ‘denegatoria ficta’, y el silencio positivo por parte de un tercero administrado afectado por el mismo, de acuerdo con el artículo 18.4 del TUO LPCA.

Dicho ello, se estudiarán los aspectos procesales más relevantes que el administrado deberá considerar al interponer una demanda contencioso-administrativa frente a la inactividad formal material de la Administración Pública trasladada al objeto de estudio; esto es, al procedimiento administrativo autorizatorio, de evaluación previa. A saber:

- a. Admisibilidad. Además de los requisitos comunes en los procesos judiciales, previstos en el Código Procesal Civil, el artículo 21 del TUO LPCA establece dos requisitos de admisibilidad propios a este tipo de proceso: uno, referido a la acreditación del agotamiento de la vía administrativa; y el otro, aplicable al proceso de lesividad. Sobre el primer supuesto, relevante al objeto de estudio, el artículo 21.1 del TUO LPCA establece como requisito de admisibilidad la presentación del documento que acredite el agotamiento de la vía administrativa. No obstante, bien ha anotado R. HUAPAYA<sup>184</sup> que no puede existir propiamente documento de acreditación del agotamiento de la vía administrativa en casos como los de actuaciones materiales o aplicación del silencio, supuestos en los que por tanto no debería ser exigible. Más aún, entablándose la demanda frente al silencio negativo con la premisa obvia de inactividad administrativa, no debe obligarse al administrado a la prueba diabólica de lo que no sucedió (el pronunciamiento), quedando en cabeza de la autoridad la probatoria de haberse pronunciado, de ser el caso. Ello, sin perder de vista los efectos que tiene el pronunciamiento tardío una vez presentada la demanda, que se atiende con el artículo 18.3 del TUO LPCA. De cualquier forma, y de nuevo con R. HUAPAYA TAPIA<sup>185</sup>, en casos como estos el requisito debería incluso ser omitido, en atención al principio *pro actione* o de favorecimiento del proceso.
- b. Procedencia. Además de los requisitos comunes en los procesos judiciales, previstos en el Código Procesal Civil, el artículo 22 del TUO LPCA establece seis supuestos especiales de improcedencia de la demanda. Dichos supuestos se refieren a demanda interpuesta (i) contra alguna actuación no contemplada en el artículo 4 del TUO LPCA;

---

<sup>183</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>184</sup> Cfr. *Ídem*. p. 95-96.

<sup>185</sup> Cfr. *Ibidem*.

(ii) fuera de los plazos exigidos en el TUO LPCA; (iii) sin agotamiento de la vía administrativa; (iv) en litispendencia; (v) sin haberse vencido el plazo para que la autoridad declare la nulidad de oficio; y (vi) sin haberse expedido la resolución requerida por el artículo 13 del TUO LPCA –estos dos últimos casos, aplicables a los procesos de lesividad.

- c. Petitorio. Las pretensiones en el contencioso-administrativo se encuentran reguladas en el artículo 5 del TUO LPCA. En lo relevante a este estudio, una primera lectura parecería sugerir la aplicabilidad de la pretensión regulada en el artículo 5.4 del TUO LPCA, para requerir a la Administración Pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada, por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme. No obstante, R. HUAPAYA<sup>186</sup> explica que ante el silencio negativo no tiene en verdad sentido una pretensión impugnatoria (¿de qué?) sino una pretensión de condena a que la Administración Pública emita pronunciamiento, superando su estado silente. Concluye el autor, que de *lege data* el diseño de dicha pretensión no es el ideal para permitir el razonamiento planteado; enfocándose por ello su uso en la práctica procesal actual a una específica inactividad material y no así a la inactividad formal. Siguiendo al autor, por lo tanto, se debe considerar la pretensión que permite obtener declaración de nulidad, total o parcial, o la ineficacia de los actos administrativos, en el artículo 5.1 del TUO LPCA, por ser esa la práctica procesal difundida. La ruta, en dicho caso, será la de cuestionar el sentido negativo del silencio de la administración, procurando con ello movilizarla a la emisión del pronunciamiento correspondiente.
- Por otro lado, aunque es posible la inclusión de pretensión indemnizatoria por el daño causado por la inactividad, el artículo 5.5 del TUO LPCA establece que una tal pretensión debe plantearse de forma acumulativa a alguna de las otras reguladas en la misma norma. Aquello resulta problemático, aunque se abordará páginas más adelante, en el acápite sobre daño y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por su inactividad formal singular. Finalmente, debe tenerse en cuenta que, de requerirse, pueden solicitarse medidas cautelares correspondientes, cumpliendo con los requisitos previstos por el ordenamiento para ello.
- d. Plazo. El plazo para la interposición de la demanda se regula en el artículo 18.3 del TUO LPCA con una remisión a la disposición del artículo 199.3 del TUO LPAG: el silencio negativo no inicia el cómputo de plazos ni términos para su impugnación. Más aún, se

---

<sup>186</sup> Cfr. *Ídem*. p. 67-69.

soluciona desde el mismo artículo 18.3 del TUO LPCA la cuestión de una posible resolución tardía de la entidad una vez presentada la demanda, estableciendo que dichos casos quedarán resueltos dependiendo de su notificación: (i) en los casos en que la demanda se hubiere interpuesto y notificado, el pronunciamiento carecerá de eficacia; mientras que (ii) en los casos en que la demanda no se hubiere notificado, se podrá incorporar como pretensión una impugnación del acto o concluir el proceso, a elección del demandante.

- e. Vía previa. Debe aclararse que, en vista del privilegio de la Administración Pública sobre el agotamiento de la vía previa, el silencio negativo impugnabile al que hace referencia el TUO LPCA es aquel que termina la vía administrativa. La determinación, de agotamiento de la vía administrativa se hará a partir de lo dispuesto en el artículo 228.2.a al 228.2.c del TUO LPAG.

En efecto, dicho artículo determina el agotamiento de la vía administrativa según se haya alcanzado una decisión o silencio —este último, relevante a la investigación— por parte de la máxima autoridad jerárquica posible<sup>187</sup>. Se refiere (i) a la resolución o silencio negativo de autoridad que no reconozca superior jerárquico, salvo interposición del recurso de reconsideración, cuya decisión o silencio agota la vía administrativa; (ii) a la resolución o silencio negativo producido en segunda instancia, en los casos de subordinación jerárquica; y (iii) a la resolución o silencio negativo producido en tercera instancia, en los casos en que se admite la aplicación del recurso de revisión.

Finalmente, es pertinente aclararse que la vía procedimental pasible de aplicarse a los procesos bajo análisis, aquellos en que se cuestiona el silencio en los procedimientos de evaluación previa es la vía ordinaria, en la medida que el proceso urgente es residual y se aplica solo a cuatro casos específicos: (i) para instar el cese de cualquier actuación material que no se sustente en acto administrativo; (ii) para instar el cumplimiento por la Administración Pública de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme —caso al que nos remitimos a nuestro comentario previo, sobre estar regulado y usado en la práctica como inactividad material y no así formal—; (iii) en los casos relativos a materia previsional, en cuanto se refieran al contenido esencial del derecho a la pensión; y (iv) en los casos de revisión judicial de la ejecución coactiva prevista en la ley de la materia.

### **3.2.3. Control judicial (2): la vía constitucional**

---

<sup>187</sup> Cfr. Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo II... Óp. Cit. p. 246-252.

Habiéndose adelantado que existen casos en los cuales se puede recurrir a los procesos constitucionales para impugnar actuaciones de la Administración Pública, corresponde detenerse en cuáles pueden (o no) interponerse para la obtención del pronunciamiento en los procedimientos bajo estudio. Siete son los tipos de procesos constitucionales de acuerdo con el artículo 200 de la Constitución –a saber, de Hábeas Corpus, de Amparo, de Hábeas Data, de Cumplimiento, de Inconstitucionalidad, de Acción Popular, y Competencial–. No obstante, para los efectos de esta investigación se detendrá el análisis en el Proceso de Cumplimiento y en el Proceso de Amparo, atendiendo a su objeto y a efectos de evaluar su mayor o menor utilidad frente al problema estudiado en los procedimientos bajo análisis.

**3.2.3.1. Cuestión previa: la inaplicabilidad del Proceso de Cumplimiento para el objeto de este estudio.** El artículo 200.6 de la Constitución instauro este proceso señalando que “[...] *procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley*”. En desarrollo de él, el Tribunal Constitucional en un primer momento estableció que este proceso tiene por objeto atender la inactividad material de la Administración Pública, en nutrida jurisprudencia –identificada con preminencia en el periodo de nacimiento del ACPC<sup>188</sup>–, de la que resulta especialmente notable la sentencia recaída en el Expediente Nro. 191-2003-AC/TC, previa a la existencia del ACPC, la misma que estableció<sup>189</sup> que

*[...] mediante la acción de cumplimiento no se controla cualquier clase de inactividad, sino exclusivamente la que se ha denominado “material”, [...] donde no media la petición de un particular, sino donde se encuentra vinculado, prima facie, un deber o el ejercicio de una atribución relacionada con sus competencias naturales.*

*Mediante la acción de cumplimiento no se controla la denominada “inactividad formal de la administración”, es decir, la que se origina tras el ejercicio del derecho de petición por un particular, pues ésta tiene su instrumento natural de control en la técnica del silencio administrativo negativo [sic], cuyos efectos procesales –derivados de su acogimiento– tienen el propósito de no dejar en estado de indefensión al administrado que hubiese petitionado algo o hubiese interpuesto un medio impugnatorio en el seno de un procedimiento administrativo y que, pese a ello, no hubiese recibido algún pronunciamiento expreso. (Énfasis añadidos)*

<sup>188</sup> Nos remitimos a las sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los Expedientes Nro. 191-2003-AC/TC, Nro. 4452-2004-AC/TC y –aunque tardíamente– Nro. 4875-2005-AC/TC. En los años más recientes, se identifica la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 02319-2013-PC/TC.

<sup>189</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 191-2003-AC/TC. F.J. 5.

Posteriormente, la aplicación de este proceso frente a la inactividad administrativa fue complementada por las disposiciones del ACPC, las mismas que han sido trasladadas al NCPC sin mayor innovación en lo que se estudia en este acápite. En ese sentido, el NCPC –y el ACPC, antes de él– delimita el objeto de este proceso de acuerdo con lo siguiente:

***Artículo 65. Objeto***

*Es objeto del proceso de cumplimiento ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente:*

- 1) Dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme; o*
- 2) Se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento. [...]*

Si bien en años posteriores a la promulgación del ACPC y las innovaciones que trajo, el Tribunal Constitucional emitió alguna jurisprudencia confusa o contradictoria al respecto; con oportunidad de la entonces nueva legislación del ACPC, con sentencia recaída en el Expediente Nro. 00709-2007-PC/TC, el Tribunal bien observó expresamente que el objeto de este proceso se habría visto ampliado, afirmando<sup>190</sup> que

*[...] el Código Procesal Constitucional ha ampliado el objeto y la finalidad tuitiva del proceso de cumplimiento reconocidos por la Constitución Política, ya que a partir de la entrada en vigencia del Código Procesal Constitucional [el ACPC, esto es] mediante un proceso de cumplimiento se puede controlar tanto la inactividad material como la inactividad formal de la administración. (Énfasis añadido)*

Más aún, ya anteriormente se había emitido precedente de observancia obligatoria en la sentencia recaída en el Expediente Nro. 168-2005-AC/TC, en la cual se analizaba la entonces regulación del ACPC, considerando la inclusión que se había hecho del dictado de resoluciones y reglamentos dentro del objeto del proceso. En dicha jurisprudencia, el Tribunal Constitucional delimitó los requisitos que deben tener las órdenes y mandatos cuyo cumplimiento se exija como objeto del proceso de cumplimiento<sup>191</sup>. Por dicha razón, observamos que toda postura ulterior que pretenda sostener sin más que el proceso de cumplimiento está enfocado únicamente en la ‘inactividad material’ de la Administración Pública, erraría por desconocer no solo el sentido de la legislación aplicable, sino el mandato que desde el año 2005 provee la propia jurisprudencia constitucional.

De forma que el artículo 65.1 del NCPC se refiere a no otra que la inactividad material referida también por el Tribunal Constitucional desde la jurisprudencia más temprana que

<sup>190</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 00709-2007-PC/TC. F.J. 3.

<sup>191</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 168-2005-AC/TC. F.J. 14.

identificamos sobre la materia para efectos de este estudio<sup>192</sup>. Ahora bien, con relación al artículo 65.2 del NCPC, y atentos a la clasificación de la inactividad formal hecha por el profesor M. GÓMEZ PUENTE –la que hemos acogido con algunas notas para su consideración en el ordenamiento peruano–, es pertinente anotar el tipo de ‘inactividad formal’ que se afirma está contemplada actualmente para el Proceso de Cumplimiento. En efecto, en vista de que se hace referencia a un pronunciamiento expreso de la Administración Pública “[...] *cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento*” (énfasis añadidos), vemos que en este extremo la norma amplió el brazo del Proceso de Cumplimiento hacia la ‘inactividad formal’ sí, pero no a toda ella. Vemos el brazo de este tipo de proceso ampliado específicamente hacia la ‘inactividad formal normativa’ de la Administración Pública la que, como se dijo, se presenta cuando esta falta a su deber de dictar normas o disposiciones de carácter general.

Por lo tanto, y atendiendo al objeto previsto jurisprudencial y normativamente para él, el Proceso de Cumplimiento se excluye de la investigación. Ello pues, aunque atiende a la inactividad de la Administración Pública, únicamente se centra en la inactividad material y en la inactividad formal normativa, no cubriendo la inactividad formal singular o procedimental objeto de estudio.

**3.2.3.2. Proceso de Amparo.** El artículo 200.2 de la Constitución instauro este proceso señalando que “[...] *procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución, con excepción de los señalados en el [Proceso de Habeas Data, regulado en el numeral siguiente]. No procede contra normas legales ni contra Resoluciones Judiciales emanadas de procedimiento regular*” (énfasis añadido). En desarrollo de él, el artículo 44.15 del NCPC establece expresamente dentro de los derechos protegidos por este procedimiento el de “*petición ante la autoridad competente*”, revisado en el primer capítulo. Por lo tanto, queda desde el inicio salvada la cuestión sobre la aplicabilidad de este proceso para los incumplimientos de los plazos máximos de los procedimientos objeto de estudio.

No obstante, en vista de la especialidad del Proceso de Amparo, dicho proceso deberá iniciarse en los casos en que se arriesgue un daño irreparable sobre un derecho constitucionalmente protegido, en una situación en la cual el contencioso-administrativo no resulte vía igualmente satisfactoria. En ese sentido, se verá los aspectos procesales más relevantes que el administrado deberá considerar al interponer demanda de amparo frente a los

---

<sup>192</sup> Cfr. Nuestra Nota al pie de página Nro. 188.

incumplimientos de plazos máximos de los procedimientos, por parte la Administración Pública, en situaciones que ameriten la tutela urgente del amparo. A saber:

**3.2.3.2.1. Admisibilidad.** El artículo 2 del NCPC establece los requisitos mínimos de contenido de las demandas de amparo, las que deben ser presentadas por escrito. Los requisitos se encuentran referidos a la designación del juez ante el cual se interpone, así como la identificación de las partes procesales; la relación de hechos relacionados con la agresión real o próxima del derecho constitucional en cuestión, así como la identificación de dichos derechos violados o amenazados; el petitorio y las firmas correspondientes. Asimismo, se establece que la demanda no podrá ser rechazada por el personal administrativo del juzgado o sala correspondiente. Ahora bien, el artículo 49 del NCPC establece específicamente para el amparo, que el demandante cuenta con tres días para la subsanación de la omisión o defecto que haya causado que el juez declarase inadmisibles la demanda, en resolución apelable.

**3.2.3.2.2. Procedencia.** El artículo 7 del NCPC establece siete supuestos de improcedencia de la demanda. Dichos supuestos se refieren a casos en los que (i) los hechos y petitorio no estén referidos de forma directa al contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados; (ii) existan vías procedimentales específicas igualmente satisfactorias; (iii) el demandante haya recurrido previamente a otro proceso judicial; (iv) no se haya agotado las vías previas, salvo las excepciones previstas en el mismo NCPC; (v) se presente litispendencia; (vi) se discutan conflictos constitucionales entre los poderes del Estado o de entidades de la Administración Pública entre sí; o (vii) haya vencido el plazo para demandar, con excepción del Proceso de Hábeas Corpus.

**3.2.3.2.3. Petitorio.** Los casos en los cuales no se haya resuelto las solicitudes de los administrados en el 'plazo legal' podrían, en principio, considerarse como factibles de discutirse en sede constitucional, por la envergadura del derecho de petición y su mandato expreso. No obstante, en la medida de que el proceso contencioso-administrativo existe como alternativa vista anteriormente, es altamente refutable el que la sola 'demora' de la autoridad en atender la petición dentro del 'plazo legal' amerite la tutela urgente del amparo por existir el contencioso-administrativo como vía igualmente satisfactoria para una tal pretensión. En ese sentido, consideramos que en el diseño de la estrategia debe atenderse a los criterios que excluyan a la vía ordinaria como igualmente satisfactoria, como punto clave en el análisis para la interposición de una demanda de amparo en situaciones de verdadera 'inactividad formal singular' como la que se presenta ante la vulneración del 'plazo razonable', precisamente garantizado por el principio de debido procedimiento de envergadura constitucional.

Ahora bien, sin perjuicio de ello, dada la tutela que ofrece el amparo, es plenamente posible incluir la protección de otros derechos de rango constitucional, los cuales se vean afectados o amenazados por las dilaciones respecto de los plazos máximos de duración en los procedimientos administrativos de evaluación previa.

A partir de lo dicho, el proceso podría versar sobre (i) la ‘inactividad formal singular’ en los procedimientos administrativos autorizatorios bajo estudio, en los cuales verdaderamente se hable de una afectación del debido procedimiento y la tutela constitucional que una tal lesión provoca, como sobre (ii) la incidencia de las dilaciones sobre otros derechos constitucionales, de presentarse una tal situación. En el primer caso, dado el objeto de estudio, podrá hablarse de una afectación efectiva al principio-derecho de Debido Procedimiento y todas las garantías intrínsecas a él –con énfasis en aquellas que exigen un plazo razonable, revisadas en el primer capítulo–. En el segundo caso, podrá hablarse de una amenaza o afectación a un derecho constitucional como resultado directo de las dilaciones de la autoridad, dependiendo de cuál sea el caso. Consideramos que, en este segundo supuesto, se buscaría aplicar la tutela urgente del amparo al derecho constitucional amenazado o afectado cuya importancia amerite precisamente este proceso constitucional, razón por la cual consideramos que no sería necesario hablar, de una afectación al ‘plazo razonable’ en sí mismo, sino al mero ‘plazo legal’. En un supuesto tal, la urgencia vendría determinada por el derecho constitucional que se viera amenazado, diferente del debido procedimiento o la razonabilidad del plazo del procedimiento. Ahora bien, ciertamente, el administrado bien podrá alegar en tal caso una afectación a su ‘plazo razonable’ considerando las circunstancias concretas y como argumento de aún mayor fuerza para la pertinencia del amparo, e incluso advertimos que en un supuesto tal, la afectación de un derecho constitucional sería evidencia de falta de razonabilidad del plazo, enmarcada en el criterio de “*consecuencias de la demora en la situación jurídica del interesado*” revisado en el capítulo anterior.

Por lo tanto, se identifican dos grandes pretensiones a formularse en los procesos de amparo, a la luz de los grandes derechos constitucionales afectados o amenazados según sea el caso. En primer lugar, se identifica la pretensión de que la entidad encargada del procedimiento de evaluación resuelva el trámite sin dilaciones adicionales y de manera inmediata, por estarse vulnerando el ‘plazo razonable’ del debido procedimiento. En segundo lugar, se identifica la pretensión de cese de los actos relacionados con la pendencia del trámite de evaluación y la resolución del procedimiento, que amenacen o estén afectando un derecho constitucional.

**3.2.3.2.4. Plazo.** En virtud del artículo 45 del NCPC, la regla general para el plazo de interposición de la demanda de amparo sería la de prescripción a los sesenta (60) días hábiles

de producida la afectación desde el momento de conocimiento del acto lesivo con posibilidad de interponerla o desde el momento de la remoción del impedimento. En ese sentido, deberá considerarse los hechos y derechos argumentados en la demanda de amparo, a efectos de asegurar que los plazos no hayan transcurrido para interponer la demanda correspondiente. No obstante, se establece la regla de que, en caso el agravio consista en una omisión –en concreto como la consistente en la inactividad administrativa bajo estudio–, el plazo no transcurra mientras ella subsista.

**3.2.3.2.5. Vías previas.** Como se vio, para la procedencia de la demanda de amparo será necesario el agotamiento de las vías previas; siendo la regla el que, en caso de dudas sobre el agotamiento de las vías previas, se dé trámite a la demanda. No obstante, el artículo 43 del NCPC establece que no será exigible el agotamiento de las vías previas si es que se presenta uno de los siguientes casos: (i) si una resolución –que no la última en la vía administrativa– se ejecuta antes de vencerse el plazo para su consentimiento; (ii) si por el agotamiento de la vía previa la agresión pudiese convertirse en irreparable; (iii) si la vía no se encuentra expresamente regulada o fuera iniciada de forma innecesaria por el afectado; o (iv) si no se resuelve la vía previa en los plazos fijados para su resolución.

**3.2.3.2.6. Vías igualmente satisfactorias.** Como se vio, para la procedencia de la demanda de amparo también será necesario que no existan vías igualmente satisfactorias. En ese sentido, sobre el carácter residual del Proceso de Amparo, el Tribunal Constitucional ha establecido en precedente vinculante<sup>193</sup> cuatro requisitos necesariamente concurrentes para considerar igualmente satisfactoria a la vía ordinaria, siendo aquellos: (i) idoneidad de la estructura del proceso para la tutela del derecho en cuestión; (ii) que la decisión a emitirse pueda brindar la tutela adecuada; (iii) que no exista riesgo de que el daño se torne irreparable; y (iv) que no exista necesidad de una tutela urgente derivada de las circunstancias del caso, como la relevancia del derecho o la gravedad de las consecuencias. *Contrario sensu*, la ausencia de cualquiera uno de estos presupuestos restaría la cualidad de vía igualmente satisfactoria a la vía ordinaria, permitiéndose al demandante el Proceso de Amparo.

Con ello, es claro que la especialidad y carácter residual del Proceso de Amparo exigen que se recurra a él en casos en los que la vulneración o amenaza lo ameriten. Por lo tanto, sería refutable el que la sola exigencia de pronunciamiento en virtud del ‘plazo legal’ requiera la tutela urgente del amparo, máxime desde la existencia del contencioso-administrativo como vía igualmente satisfactoria, en los casos en que corresponda. En ese sentido, consideramos que el

---

<sup>193</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 2383-2013-PA/TC. F.J. 15.

proceso de amparo debería preverse y planearse como una mejor herramienta, por ejemplo, para casos en los cuales se busca mejores resultados en la protección de otros derechos constitucionales, amenazados o afectados por la ‘demora’ o ‘inactividad formal singular’ de la autoridad, que eventualmente pueda requerir la tutela urgente de este proceso, en línea con lo dicho líneas atrás.

### ***3.2.4. ¿Control administrativo?: la regulación en materia de barreras burocráticas, a propósito de una reciente modificación***

La eliminación de barreras burocráticas surgió en el país a mediados de 1990 y, durante dos décadas, no vio su procedimiento recogido en un único dispositivo legal que reuniese todas las disposiciones a ella aplicables, sino que tuvo su regulación en un puñado de normas más bien dispersas<sup>194</sup>. En efecto, el procedimiento para la eliminación de barreras burocráticas encuentra su origen como tal en el artículo 26 bis del Decreto Ley Nro. 25868, anterior Ley de Organización y Funciones del INDECOPI, artículo incorporado por medio del Decreto Legislativo Nro. 807, publicado el 18.4.1996<sup>195</sup>. Lejos del nivel de desarrollo que se ha alcanzado la materia en la actualidad, dicho artículo estableció más bien un procedimiento específico para la eliminación de las barreras burocráticas, si bien ya antes el artículo 61 del Decreto Legislativo Nro. 776, Ley de Tributación Municipal, establecía una prohibición a la imposición de tasas o contribuciones que limitasen la entrada, salida o tránsito o el libre acceso al mercado, permitiendo a quienes se vieses afectados a recurrir al INDECOPI. Posteriormente, con la promulgación de la LPAG el 11.4.2001, su artículo 48 –artículo 57 del TUO LPAG– reconoció las facultades atribuidas al INDECOPI y ahondó en la regulación de la materia. En años posteriores, el mecanismo de eliminación vio complementada su regulación con normativa adicional, desde diferentes ámbitos del ordenamiento jurídico y para su procedimiento. En la actualidad, la prevención y eliminación de barreras burocráticas se encuentra regulada en la LPEB, publicada el 8.12.2016, dispositivo que derogó la normativa que, dispersa, regulaba el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas como tal –a saber, el referido artículo 26 bis y normativa vinculada a él que se opusiera a las disposiciones de la LPEB.

<sup>194</sup> Véase el repaso que sobre la normativa inicial en materia de barreras burocráticas hacen J. L. AVENDAÑO VALDEZ y F. ZUMAETA CASTRO, vid. Avendaño Valdez, Juan Luis y Zumaeta Castro, Fiorella. (2011). El que no cae, no tiene que resbalar en el Poder Judicial: las barreras burocráticas y el procedimiento administrativo. *IUS ET VERITAS*, 21 (43), 208-229.

<sup>195</sup> Si bien, como anota M. MARAVÍ, con anterioridad a él, el Decreto Ley Nro. 26116 asignó a la entonces Comisión de Simplificación de Acceso y Salida del Mercado del INDECOPI, la facultad de supervisar que no se impongan barreras burocráticas de acceso y permanencia en el mercado. Cfr. Maraví Sumar, Milagros. (2013). *Eliminación de barreras burocráticas. Colección por el vigésimo aniversario del INDECOPI*. Lima: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI. p. 25.

Ahora bien, la eliminación de barreras burocráticas puede ser vista, en función de su utilidad para el mercado, como un mecanismo de control posterior destinado a que no existan barreras legales injustificadas que limiten la libre competencia, consistente en la supresión de medidas de la Administración Pública que reduzcan o eliminen el acceso o permanencia en el mercado de forma ilegal o irracional<sup>196</sup>. Es por ello por lo que la LPEB, aplicable a las entidades de la Administración Pública numeradas en el artículo I del TUO LPAG, fija en su artículo 1 su finalidad como la de

*supervisar el cumplimiento del marco legal que protege los derechos a la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, en beneficio de personas naturales o jurídicas, mediante la prevención o la eliminación de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que restrinjan u obstaculicen el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que constituyan incumplimientos de las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa con el objeto de procurar una eficiente prestación de servicios al ciudadano por parte de las entidades de la administración pública. (Énfasis añadido)*

Ahora bien, dicho ello, es preciso abordar el objeto en torno al cual gravita esta regulación –las barreras burocráticas mismas–, y su relevancia al objeto de estudio; es decir, como presunto mecanismo de gestión frente a las demoras o inactividad administrativa, como han sido definidas en esta investigación. Para ello, es necesario tener presente que la LPEB ha sido recientemente modificada por medio de la Ley Nro. 31755, publicada el 30.5.2023, vigente desde el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”, si bien los procedimientos en trámite a dicha fecha se tramitarán todavía según la normativa previa a las modificaciones. No siendo el objeto de esta investigación abordar en detalle la regulación sobre barreras burocráticas o las recientes modificaciones hechas a ella, se ahondará únicamente en aquella regulación que incide directamente sobre el objeto de estudio.

En efecto, de entre las modificaciones hechas a la LPEB es relevante a esta investigación la referida a la definición de ‘barrera burocrática’ y, en concreto, a las “*omisiones, inacciones o cualquier inactividad de la administración pública*” como exclusiones de dicha definición. En ese sentido, resultará útil comparar brevemente la regulación anterior a la modificación y la nueva regulación, de acuerdo con lo siguiente:

---

<sup>196</sup> Cfr. Carrillo Temple, César Rodrigo. (2020). Yo también quiero competir: las barreras de entrada y de permanencia y el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas. *THEMIS Revista De Derecho*, (78), 409-426. p. 416.

**Tabla Nro. 5. Cuadro comparativo del silencio administrativo en la definición de 'barrera burocrática' de la LPEB, antes y después de la modificación por Ley Nro. 31755**

<b>Cuadro comparativo antes y después de la modificación por Ley Nro. 31755<sup>a. b.</sup></b>	
<b>Antes</b>	<b>Después</b>
<p><b>Artículo 3.- Definiciones</b>            Para efectos de la presente ley, debe tenerse en cuenta las siguientes definiciones:            [...]  <i>3. Barrera burocrática: exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro que imponga cualquier entidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que puedan afectar a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa. La sola calidad de exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro no implica necesariamente su carácter ilegal y/o su carencia de razonabilidad.</i>  <i>Sin perjuicio de las responsabilidades que se deriven de la aplicación de la normativa correspondiente, no se consideran barreras burocráticas dentro del ámbito de la presente ley:</i>            [...]  <i>c. Las omisiones, inacciones o cualquier inactividad de la administración pública.</i>            [...]</p>	<p><b>Artículo 3.- Definiciones</b>            Para efectos de la presente ley, debe tenerse en cuenta las siguientes definiciones:            [...]            3. Barrera burocrática: exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro que imponga cualquier entidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que puedan afectar a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa. <u>Los efectos de la barrera burocrática sobre el administrado pueden ser directos o indirectos.</u> La sola calidad de exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro no implica necesariamente su carácter ilegal y/o su carencia de razonabilidad.            Sin perjuicio de las responsabilidades que se deriven de la aplicación de la normativa correspondiente, no se consideran barreras burocráticas dentro del ámbito de la presente ley:            [...]            c. Las omisiones, inacciones o cualquier inactividad de la administración pública, <u>salvo que su actuación sea indispensable para el ejercicio de las actividades económicas o para la ejecución de un procedimiento administrativo y no exista una solución alternativa por medio del régimen de silencios administrativos u otros.</u> En estos casos, la medida correctiva adoptada por la <u>instancia competente del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual no debe arrogarse facultades propias de la autoridad denunciada.</u></p>

**Notas:**

a. En cursiva, el texto no vigente.

- b. Subrayado, el texto incorporado en la nueva regulación, en comparación con el texto no vigente.

Fuente: elaboración propia.

Al respecto, la fundamentación provista para dichas modificaciones se encuentra en el Proyecto de ley Nro. 00500/2021-CR<sup>197</sup>, que concretamente les dio origen<sup>198</sup>. Como sustento, el proyecto de ley señala que

[a]ctualmente el mencionado artículo señala que constituyen barreras burocráticas las exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o cobros. Sin embargo, de conformidad con amplia jurisprudencia [sic] emitida por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), las negativas e impedimentos de las entidades de la administración pública también pueden constituir barreras burocráticas [sic]. En ese sentido, es menester que la norma positivice esta categoría de barreras, las cuales son susceptibles de impedir a los emprendedores a acceder al mercado de su elección.

Ahora bien, a partir de las modificaciones, resulta evidente que lo que persigue la nueva normativa es ampliar la aplicación de los mecanismos de prevención y eliminación de barreras burocráticas previstos en la LPEB a algunos supuestos antes expresamente excluidos de la definición de ‘barrera burocrática’ como son los de “*omisiones, inacciones o cualquier inactividad*” de la Administración Pública, si bien con alguna particularidad. En efecto, estos supuestos, tras la modificación, permanecen sin ser considerados ‘barreras burocráticas’ en sí mismos, si bien se ha añadido una excepción que se aplica con dos notas que la caracterizan y que se abordarán a continuación, a saber: (i) que la actuación de la Administración Pública resulte “*indispensable*” para el ejercicio de las actividades económicas o para la ejecución de un procedimiento administrativo, y (ii) no exista solución alternativa por medio del régimen de “*silencios administrativos u otros*” (énfasis añadido). Adicionalmente, se establece que, en los

<sup>197</sup> Congreso de la República del Perú. (2021). Proyecto de ley que fortalece la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas en aras de promover la reactivación económica nacional, Proyecto de ley Nro. 00500/2021-CR. Recuperado de <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzMwNg==/pdf/PL-00500> (consulta el 1.8.2023). p. 11-12.

<sup>198</sup> La Ley Nro. 31755 tiene su origen en dos proyectos de ley. En primer lugar, en el Proyecto de Ley Nro. 00500/2022-CR, aquí estudiado, que derivó en las modificaciones sobre “*omisiones, inacciones o cualquier inactividad*”. En segundo lugar, en el Proyecto de Ley Nro. 4185/2022-CR, enfocado en implementar el análisis de impacto regulatorio en la eliminación de barreras burocráticas. Para este segundo proyecto de ley, cfr. Congreso de la República del Perú. (2023). Proyecto de ley que modifica el Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, a fin de implementar el análisis de impacto regulatorio como metodología que permita identificar y eliminar barreras burocráticas ilegales desde su génesis, Proyecto de ley Nro. 4185/2022-CR. Recuperado de <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NzYyNDk=/pdf/PL0418520230207> (consulta el 1.8.2023).

casos en los que opere la excepción, las medidas correctivas que se adopte no deben arrogarse facultades propias de la autoridad denunciada.

Al respecto, en primer término, debe anotarse que el debate sobre la inclusión o no de las ‘omisiones’ de la Administración Pública como parte del concepto de barreras burocráticas es de larga data en la jurisprudencia del INDECOPI, como bien han apuntado J. L. AVENDAÑO y F. ZUMAETA<sup>199</sup>. No obstante, a efectos de abordar el tema, es importante tomar como punto de partida el concepto mismo de barreras burocráticas, tanto en el antecedente del artículo 26 bis del Decreto Ley Nro. 25868, como en el actual artículo 3 de la LPEB.

En primer lugar, el artículo 26 bis del Decreto Ley Nro. 25868 albergó durante su vigencia dos definiciones de barrera burocrática, toda vez que, luego de su inclusión en 1996, fue modificada por medio del Decreto Legislativo Nro. 1212, publicado el 24.9.2015. En ese sentido, inicialmente el artículo 26 bis inicialmente abordó a las barreras burocráticas al referirse a los

[...] actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado [...]. (Énfasis añadidos)

Casi una década después, el artículo 26 bis sufrió una modificación precisamente sobre la materia abordada, con lo que se a partir de esa fecha se abordó a las barreras burocráticas refiriéndose a los

[...] actos y disposiciones, así como respecto a cualquier otra modalidad de actuación de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irrazonablemente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado [...]. (Énfasis añadidos).

Como puede verse, ahí donde el artículo 26 bis inicialmente se enfocaba en actos y disposiciones, la modificación posterior amplió el enfoque hacia “*cualquier otra modalidad de actuación*”. Al respecto, la exposición de motivos<sup>200</sup> del Decreto Legislativo Nro. 1212 es ilustrativa sobre el razonamiento detrás de la modificación, al señalar que

<sup>199</sup> Avendaño Valdez, Juan Luis y Zumaeta Castro, Fiorella. (2011). El que no cae... Óp. Cit. p. 212-215.

<sup>200</sup> Poder Ejecutivo de la República del Perú. (2015). Exposición de motivos del Decreto Legislativo Nro. 1212. Recuperada de <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2015/Setiembre/24/EXP-DL-1212.pdf> (consulta el 1.8.2023). p. 14.

[...] *es posible que, en algunos supuestos, estas entidades realicen otro tipo de actuaciones no comprendidas en los supuestos mencionados anteriormente [de actos administrativos y disposiciones normativas] que, en atención al contenido de las mismas, pueden contener exigencias en perjuicio de los administrados que impidan y/o restrinjan el normal desarrollo de sus actividades económicas [...]. (Énfasis añadidos)*

En segundo lugar, las definiciones del artículo 3 de la LPEB caracterizan a las barreras burocráticas en la misma línea, en lo que a esta investigación atañe. En efecto, la definición actual<sup>201</sup> de ‘barrera burocrática’ las caracteriza como

[...] *exigencia, requisito, limitación, prohibición y/ o cobro que imponga cualquier entidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/ o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/ o que puedan afectar a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/ o principios que garantizan la simplificación administrativa. Los efectos de la barrera burocrática sobre el administrado pueden ser directos o indirectos. La sola calidad de exigencia, requisito, limitación, prohibición y/ o cobro no implica necesariamente su carácter ilegal y/ o su carencia de razonabilidad. [...]. (Énfasis añadidos)*

Como puede verse, la definición actual busca ahondar en las conductas que pueden constituir barreras burocráticas, haciendo referencia a una serie de comportamientos –esto es, activos– por parte cualquier entidad de la Administración Pública. Más aún, los alcances de la LPEB sobre las ‘formas de materialización’ de las barreras burocráticas ilustran de forma muy particular la cuestión, toda vez que, replicando lo señalado en su oportunidad por el artículo 26 bis, señalan que “[...] las barreras burocráticas se materializan a través de actos administrativos, disposiciones administrativas y/o actuaciones materiales” (énfasis añadido).

Para mayor abundamiento, cabe anotar que, para su definición de ‘acto administrativo’, la LPEB se alinea a la definición contenida en el TUO LPAG; mientras que, para su definición de ‘disposición administrativa’, la LPEB las identifica con los dispositivos normativos resultantes de la actividad reglamentaria de la Administración Pública, con carácter general y sobre un grupo indeterminado de administrados –o agentes económicos–. Ahora bien, relevante para efectos de esta investigación resulta la definición de ‘actuación material’, la que la LPEB identifica con la actividad material de la Administración Pública según ha sido abordada en esta investigación, al señalar que se trata de

<sup>201</sup> Si bien, como se ha dicho ya, la definición fue modificada recientemente por Ley Nro. 31755, dichas modificaciones no inciden la materia aquí bajo análisis, razón por la cual se opta por recurrir a la definición actual sin mayor desarrollo sobre sus cambios normativos.

todo comportamiento, manifestación y/o actividad material de una entidad o un funcionario, servidor público o cualquier persona que ejerza funciones administrativas [...] que sin ser viabilizada a través de un acto y/o disposición administrativa, produce efectos jurídicos capaces de restringir u obstaculizar el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que constituyan incumplimientos de las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa. (Énfasis añadidos)

También en este caso resulta ilustrativa la exposición de motivos de la LPEB<sup>202</sup>, la que toma en cuenta el sentido y tenor de las modificaciones hechas en su oportunidad al artículo 26 bis, “[...] a fin de incluir dentro de su ámbito de aplicación a cualquier otra forma de actuación de las entidades de la Administración Pública [...]” (énfasis añadido).

Con ello, se identifica que las barreras burocráticas cuentan y han contado siempre con una definición referida a la actividad de la autoridad o, para mayor abundamiento, hacia el despliegue activo de sus diferentes técnicas y actuaciones. Más aún, actualmente, aquello se ve aún más acentuado leído en conjunto con lo que la legislación hoy refiere como ‘formas de materialización’ de las barreras burocráticas. Ahora bien, desde luego, no sería por nada que la cuestión no hubiera sido tan pacífica en la jurisprudencia del INDECOPI en la década pasada<sup>203</sup>. No obstante, identificamos que la tendencia más reciente<sup>204</sup> de la entidad ha sido reafirmar que el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas no es aplicable a las omisiones, inacciones o cualquier inactividad de la Administración Pública.

Ahora bien, consideramos que considerar a la ‘inactividad’ como incluida dentro de la ‘actividad’<sup>205</sup>, lo que supone en sí mismo una contradicción, es un ejercicio que debe realizarse con atención a la naturaleza de las barreras burocráticas y, en definitiva, con una clara idea de la problemática que se desea atender, a efectos de justificar una tal consideración. En vista de todo ello, observamos que la inclusión sin más de la “excepción a la excepción” bajo comentario—esto es, la consideración excepcional de las omisiones, inacciones o cualquier inactividad de la Administración Pública como barreras burocráticas— se muestra conceptualmente divergente

<sup>202</sup> Poder Ejecutivo de la República del Perú. (2016). Exposición de motivos del Decreto Legislativo Nro. 1256. Recuperada de <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2016/Diciembre/08/EXP-DL-1256.pdf> (consulta el 1.8.2023). p. 8-9.

<sup>203</sup> Ver nuestra Nota al pie de página Nro. 199.

<sup>204</sup> Vid. Resoluciones Nro. 0078-2018/SEL-INDECOPI y Nro. 0437-2022/SEL-INDECOPI.

<sup>205</sup> J. L. AVENDAÑO VALDEZ y F. ZUMAETA CASTRO daban cuenta la Resolución Nro. 0837-2011/SC1-INDECOPI, en la cual se sostuvo que “[...] es pertinente precisar que el artículo 26 BIS no desconoce la posibilidad de que una omisión de la Administración Pública pueda ser calificada materialmente como un “acto” que imponga barreras burocráticas que afecten el acceso o la permanencia en el mercado de los agentes económicos [sic] [...]” (énfasis añadido). Cfr. Avendaño Valdez, Juan Luis y Zumaeta Castro, Fiorella. (2011). El que no cae... Op. Cit. p. 213.

frente a lo que las barreras burocráticas legislativamente han sido en el país a lo largo de los años.

Como apuntan J. L. AVENDAÑO VALDEZ y F. ZUMAETA CASTRO y tantos otros, la ‘inactividad administrativa’ es una patología que merece la mayor atención, con lo que nos encontramos de acuerdo. No obstante, consideramos que no cabe ofrecerse una misma cura a todos los enfermos, sin más. La revisión de los mecanismos legales que se aporte como solución a un problema debe efectuarse atendiendo a lo que permite su propia naturaleza, así como con observancia de cómo ya el ordenamiento atiende o no dicha problemática, a efectos de crear soluciones que aporten de manera sinérgica y expandan positivamente las fronteras de una tal herramienta jurídica.

Con ello en mente, corresponde evaluar precisamente las innovaciones pretendidas con ocasión a la modificación a la LPEB bajo comentario. En primer lugar, se argumenta que las “negativas” e “impedimentos” también “[...] pueden constituir barreras burocráticas [...]”; no obstante, aquello no presenta novedad. En primer lugar, debe anotarse que las “negativas” constituyen, por definición, conductas *activas* de carácter denegatorio –evidentemente, no queriéndose regular el ‘silencio administrativo negativo’ a razón de estar expresamente excluido—. En segundo lugar, en efecto, en el país se conoce y aborda con suficiencia el que los ‘impedimentos’, que consisten en conductas *activas*, constituyen barreras burocráticas desde una serie de perspectivas contempladas por el ordenamiento<sup>206</sup>. En otras palabras, no solo los supuestos observados por la propuesta normativa no suponen novedad en el ordenamiento, sino que resalta el que, para sustentar la admisión de conductas de ‘inactividad administrativa’, da cuenta de dos conductas precisamente *activas*, consistentes en un *hacer* de la Administración Pública en determinados sentidos.

---

<sup>206</sup> Sobre el desarrollo y aplicaciones prácticas de la idea de los ‘impedimentos’ como barreras burocráticas, Cfr. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI. (2017). *Manual sobre prevención y eliminación de barreras burocráticas, Vol. 1*. Lima: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Recuperado de: <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/0/barreras+vol+1.pdf/eee38b85-5dd9-b947-ea26-533c6cdb4d10#:~:text=Las%20barreras%20burocr%C3%A1ticas%20son%20todas,agentes%20econ%C3%B3micos%20en%20el%20mercado> (consulta el 1.8.2023). Asimismo, sobre el punto de vista económico que bajo el cual uno de los tipos de barreras burocráticas es el de ‘barreras de impedimento’ y un análisis reciente sobre el impacto económico de la materia, Cfr. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI. (2022). *Impacto económico de la imposición de barreras burocráticas en el Perú, 2021. Observatorio de Mercados, Año 16, Nro. 43, 2022*. Lima: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Recuperado de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3159966/Observatorio%20de%20Mercado%20-%20Impacto%20econ%C3%B3mico%20de%20la%20imposici%C3%B3n%20de%20barreras%20burocr%C3%A1ticas%20en%20el%20Per%C3%BA%2C%202021.pdf.pdf?v=1689085917> (consulta el 1.8.2023).

Tampoco la propuesta es clara sobre qué situación concreta busca resolver, si en todo caso lo que sí es claro es lo que no quiere tocar, como son los procedimientos de evaluación previa, los que se encuentran cubiertos por la herramienta del silencio administrativo, excluida expresamente del alcance de esta modificación a la LPEB. Asimismo, a efectos de respaldar la “*amplia jurisprudencia*” a que hace referencia, el proyecto de ley lista cinco (5) resoluciones del INDECOPI de años recientes, las que, no obstante, no abordan la materia en el sentido pretendido por la exposición de motivos. Ello, más aun teniendo en cuenta la jurisprudencia reciente que reafirma la exclusión de las omisiones, inacciones o cualquier inactividad del concepto de barreras burocráticas, como anotamos antes. Por lo tanto, se observa que falta en la propuesta legislativa una verdadera fundamentación o, al menos, una identificación de los supuestos concretos que se buscó solucionar con esta concreta modificación de la LPEB.

En lo que a nuestro objeto de estudio compete, debemos ahora revisar las dos notas que definen la excepción para considerar a las omisiones, inacciones o cualquier inactividad de la Administración Pública como barreras burocráticas, a efectos de analizar si constituye mecanismo de control para la problemática abordada en esta investigación. La cuestión queda indubitablemente salvada con la constatación de la segunda de aquellas notas, referida a que “*no exista solución alternativa por medio del régimen de silencios administrativos u otros*”, toda vez que los procedimientos administrativos autorizatorios, de evaluación previa, bajo estudio, se encuentran sujetos a algún silencio, como se vio antes. Por dicha razón, la prevención y eliminación de barreras burocráticas se excluyen de la investigación.

Ahora bien, no dejamos de anotar lo interesante que resultará atender, con el transcurso del tiempo y el desarrollo que en el ordenamiento y doctrina nacional se haga sobre el tema, a qué tipo de pasividad de la Administración Pública terminará atendiendo la excepción planteada en la LPEB, así como cómo se entenderán finalmente la nota de ‘indispensable’ de la inacción, o a la (no) existencia de qué ‘soluciones alternativas’ se pueda referir la segunda nota para aplicación de la excepción, en vista de la amplitud de la fórmula “*silencios administrativos u otros*”. Todas, materias ampliamente interesantes, pero que trascienden esta investigación.

### **3.3. Responsabilidad patrimonial y sanción administrativa por la inactividad**

Habiéndose visto las alternativas de respuesta señaladas para la investigación como subsiguientes al procedimiento mismo, que buscan dar control a los administrados sobre la gestión de sus intereses e incidir sobre la pasividad de la autoridad evaluadora, a continuación, se abordan dos repercusiones lesivas de del incumplimiento de los plazos máximos de duración de los procedimientos, sobre la Administración Pública y sus funcionarios. Por dicha razón, a continuación, se abordan (i) la responsabilidad patrimonial y (ii) la sanción administrativa.

El estudio diferenciado de estas dos materias, frente al estudio de los mecanismos de control abordados atrás, responde a la distinción de las consecuencias que la afectación del ‘plazo razonable’ acarrea. En ese sentido, es viable afirmar que, en el ordenamiento peruano, es la propia ‘inactividad administrativa’ la que se encuentra sujeta a responsabilidad patrimonial y sanción administrativa. Aquello resulta patente a partir de la regulación del artículo 154 del TUO LPAG, el cual establece expresamente lo siguiente

***Artículo 154.- Responsabilidad por incumplimiento de plazos***

*154.1 El incumplimiento injustificado de los plazos previstos para las actuaciones de las entidades genera responsabilidad disciplinaria para la autoridad obligada, sin perjuicio de la responsabilidad civil [sic] por los daños y perjuicios que pudiera haber ocasionado.*

*154.2 También alcanza solidariamente la responsabilidad al superior jerárquico, por omisión en la supervisión, si el incumplimiento fuera reiterativo o sistemático.*

Con ello, resulta patente que el ordenamiento peruano sujeta a responsabilidad patrimonial y responsabilidad disciplinaria el incumplimiento de los plazos del procedimiento, sí. Pero no cualquier incumplimiento, sino el *injustificado*, constituyente, como hemos visto, en la vulneración del ‘plazo razonable’ y, por ende, en auténtica ‘inactividad administrativa’.

**3.3.1. Responsabilidad patrimonial**

Como bien ha expuesto la doctrina consultada en el primer capítulo, el procedimiento administrativo crea una relación jurídica entre la Administración Pública y las partes que participan de él, durante todos sus estadios y hasta su conclusión. Por ello, el procedimiento encuentra un determinado valor en las diferentes exigencias de su conducción normal, como el llamado a la autoridad a culminarlo en plazo razonable –con las notas que ya se abordaron respecto a lo *razonable* en el plazo, antes en el segundo capítulo.

Sostiene L. MEDINA ALCOZ<sup>207</sup> que cuando la Administración Pública causa un daño en el procedimiento por el incumplimiento lesivo de un deber procedimental, en efecto lesiona la esfera jurídica del administrado en cuestión; siendo por lo tanto imputable precisamente por la preexistencia de la relación jurídica a la que se hizo mención arriba. Esto mismo se traslada al deber de resolver el procedimiento en ‘plazo razonable’, razón por la cual es posible afirmar, con el autor<sup>208</sup> que, una vez transcurrido el ‘plazo razonable’ del procedimiento, si la

<sup>207</sup> Vid. Medina Alcoz, Luis. (2005). *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo. Aproximación a los efectos resarcitorios de la ilegalidad, la morosidad, y la deslealtad desde una revisión general del sistema.* Madrid: Thomson-Civitas. p. 226.

<sup>208</sup> *Ídem.* p. 312.

Administración Pública no ha cumplido con resolver o con haber notificado la decisión, infringe uno de los deberes que conforman la relación jurídica procedimental a la que se hizo referencia. Más aún, y también siguiendo al autor, si dicho incumplimiento genera daños imputables a la Administración Pública, el administrado tiene el derecho a ser indemnizado por ellos. Ello, toda vez que “[...] [e]sta modalidad de incumplimiento es expresiva de un funcionamiento anormal, por lo que, conforme al planteamiento general anteriormente expuesto, la Administración ha de reparar los daños que produzca”<sup>209</sup> (énfasis añadido), lo que es patente en procedimientos como los autorizatorios, en los cuales el administrado tiene razonable expectativa de ver su esfera jurídica ampliada<sup>210</sup>, expectativa que se ve defraudada con la injustificada dilación de la Administración Pública, la que impide al administrado conocer si el ordenamiento satisfará su pedido o no.

En el ordenamiento peruano, como se adelantó, el artículo 154 del TUO LPAG establece que la infracción injustificada de los plazos legalmente establecidos para las actuaciones de las entidades genera, además de la responsabilidad para la autoridad obligada, “[...] responsabilidad civil [sic] por los daños y perjuicios que pudiera haber ocasionado” (énfasis añadido). Al respecto, aunque desde la redacción del artículo no fluye claramente cuál resultaría la normativa aplicable para exigir la responsabilidad, arriesgando la aplicación del régimen civil desde una lectura meramente literal, desde una lectura sistemática de la norma administrativa general es posible concluir en la aplicación de las disposiciones del artículo 260 del TUO LPAG, “[...] norma sustantiva genérica para imputar la responsabilidad de las entidades de la Administración Pública por la deficiencia en su actuación para la emisión de actos administrativos”, como bien han explicado R. HUAPAYA y L. SÁNCHEZ POVIS<sup>211</sup>.

**3.3.1.1. Fundamentos y características.** La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es, como explica J. C. MORÓN URBINA, una garantía, un instrumento esencial de prevención de afectaciones al deber de responder y reparar económicamente por los daños y perjuicios que produzca su actividad –o falta de ella– sobre el patrimonio y derechos de las personas<sup>212</sup>.

<sup>209</sup> *Ibidem*.

<sup>210</sup> *Ídem*. p. 315. Explica el autor que “[...] hay que concluir que los procedimientos cuya larga tramitación pueden generar daños son siempre los que se enderezan a la adopción de resoluciones susceptibles de ampliar la esfera jurídica de aquél: actos de adjudicación de contratos, autorizaciones, licencias, concesiones, homologaciones de títulos académicos, admisiones en centros públicos, remoción de sanciones, etc. [...] Así pues, los procedimientos ampliatorios constituyen la sede natural de la responsabilidad por incumplimiento del deber de resolver en plazo, el ámbito donde un retraso puede generar daños al interesado [...]”.

<sup>211</sup> Huapaya Tapia, Ramón y Sánchez Povis, Lucio Andrés. (2020). *La responsabilidad patrimonial...* Óp. Cit. p. 267.

<sup>212</sup> Cfr. Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo II...* Óp. Cit. p. 537.

Sus notas características son las siguientes<sup>213</sup>:

- a. Es externa; es decir, debida a los administrados.
- b. Es directa, toda vez que los administrados pueden exigir directamente el pago a la Administración Pública, sin tener que determinarse la culpabilidad de la persona física causante de la situación dañosa.
- c. Se reputa objetiva, aunque con importantes comentarios con relación a los criterios que la harían subjetiva en el ordenamiento<sup>214</sup>.
- d. Tiene carácter extracontractual; es decir, al margen de cualquier relación jurídica convencional que pudiera establecerse entre administrados y Administración Pública.
- e. Es determinada judicialmente, pues requiere del inicio de un proceso contencioso-administrativo en el cual se determine la cuantificación e imposición del mandato de indemnización correspondiente de asumir por la Administración Pública por la actuación desplegada –o falta de ella.
- f. Tiene contenido económico o patrimonial.
- g. Tiene lugar tanto por los daños causados por actos lícitos como por actos ilícitos.

**3.3.1.2. Presupuestos.** Los requisitos y presupuestos para que pueda establecerse la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y se genere el derecho a percibir una indemnización son los siguientes<sup>215</sup>:

- a. Actividad perjudicial, entendida como el acto u omisión de la Administración Pública o con ocasión de los servicios públicos directamente prestados por ella; el mismo que debe provenir de sus entidades, conformantes de la organización administrativa y en ejercicio de sus atribuciones públicas. Desde luego, a partir de una perspectiva material se debe

<sup>213</sup> A partir de lo expuesto por Huapaya Tapia, Ramón y Sánchez Povis, Lucio. (2015). La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en el ordenamiento peruano: aproximaciones a una institución pendiente de reforma, *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, (6), 2-28. p. 8-10.

<sup>214</sup> Deben tenerse en cuenta las posturas críticas de la más autorizada doctrina nacional que, sin negar que el sistema nacional de responsabilidad sea objetivo, no adoptan la posición de que la Administración Pública deba responder amplia y objetivamente por todo daño que su actuación lícita e ilícita produce, y ciertamente observan circunstancias en las cuales la responsabilidad se predica de un funcionamiento anormal de la Administración Pública, criterio evidentemente subjetivo. Sobre el tema, véanse las conclusiones del profesor V. BACA ONETO, en Baca Oneto, Víctor. (2010). ¿Es objetiva la responsabilidad patrimonial de la Administración pública en el Derecho peruano? Razones para una respuesta negativa. *Revista De Derecho Administrativo*, (9), 233-248, así como del profesor O. VIGNOLO CUEVA, en Vignolo Cueva, Orlando. (2013). La crisis de la responsabilidad patrimonial objetiva de las administraciones públicas peruanas. *Revista de Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo*, 12 (22), 63-79. Asimismo, cfr. Huapaya Tapia, Ramón y Sánchez Povis, Lucio. (2015). La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en el ordenamiento peruano... Óp. Cit. p. 10, Huapaya Tapia, Ramón y Sánchez Povis, Lucio Andrés. (2020). La responsabilidad patrimonial... Óp. Cit. p. 267. Pese a su relevancia, un estudio profundo de la materia excedería los parámetros de esta investigación.

<sup>215</sup> Cfr. Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo II...* Óp. Cit. p. 539-541, de cuyo planteamiento general de la cuestión partimos para nuestra exposición en este acápite.

entender que estos ‘actos’ de la Administración Pública también comprenden los casos de inactividad en sus deberes de actuación.

- b. Relación de causalidad, nexo adecuado entre la actividad (o inactividad) con el daño indemnizable, de forma que este se derive de forma directa e inmediata del obrar de la Administración Pública, sin intervención de causas tales como el caso fortuito, fuerza mayor, hecho determinante del administrado o de tercero; exceptuando también aquellos casos en que la entidad hubiere actuado con razonabilidad y proporcionalidad en defensa de la vida, integridad, bienes de las personas, bienes públicos, o se trate de daños que el administrado tenga el deber jurídico de soportar. Todo ello, por disposición del artículo 260.2 del TUO LPAG.
- c. Factibilidad jurídica de asignar el daño a la Administración Pública, la que se refiere a contar con un factor de atribución objetivo o con un fundamento, con los cuales se pueda establecer el deber de compensación del Estado, como explica el autor. Más aún, J. C. MORÓN URBINA<sup>216</sup> explica que uno de los factores de atribución habitualmente empleados es “*el funcionamiento anormal, defectuoso, tardío o incorrecto de la Administración Pública en relación con sus estándares admisibles técnica o legalmente*” (énfasis añadido).
- d. Daño indemnizable, el que debe consistir en un daño injusto o lesión antijurídica y efectiva al patrimonio o derechos de los administrados. Explica el profesor O. VIGNOLO CUEVA<sup>217</sup> que, para determinar la cualidad de antijurídico o resarcible del daño, no es relevante el dato de quién es el autor del acto lesivo sino más bien el dato sobre cuál es la situación particular del afectado, quien no debe tener el deber jurídico de soportar, desde su esfera patrimonial, dichas consecuencias negativas. De la mano con él<sup>218</sup>, y a partir de lo establecido en el artículo 260 del TUO LPAG, por lo tanto, se reconoce que el daño debe poseer algunas características básicas, como las de ser efectivo –producido realmente en la esfera jurídica del administrado–, evaluable –medible económicamente–, e individualizado o fácilmente individualizable. En suma, como afirma, J. C. MORÓN URBINA<sup>219</sup>, se reconoce que el daño debe ser “[...] *cierto, constatable e inmediato y no meramente hipotético, posible o especulativo sobre pérdidas contingentes*”.

---

<sup>216</sup> *Ibidem*.

<sup>217</sup> Cfr. Vignolo Cueva, Orlando. (2013). La crisis de la responsabilidad patrimonial objetiva... Óp. Cit. p. 67.

<sup>218</sup> *Ibidem*.

<sup>219</sup> Cfr. Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo II...* Óp. Cit. p. 539-541.

**3.3.1.3. Responsabilidad derivada de la inactividad formal singular aplicada al objeto de estudio.** Considerando los presupuestos de la responsabilidad patrimonial antes vistos, y con atención a la inactividad formal singular objeto de estudio, es posible definir las cuestiones clave a probar a efectos de percibir una indemnización por dicha inactividad. En ese sentido, y también a partir de lo desarrollado por R. HUAPAYA y L. SÁNCHEZ POVIS<sup>220</sup>, se identifican las siguientes:

**3.3.1.3.1. La ocurrencia del hecho ilícito o inactividad perjudicial.** Frente a la demora, debe notarse que el artículo 154 del TUO LPAG establece que la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será consecuencia del ‘incumplimiento injustificado’ de los plazos previstos, como se ha explicado ya. En ese sentido, el criterio para determinar la ocurrencia del hecho ilícito en cuestión no es el mero transcurso del ‘plazo legal’ sino una afectación del ‘plazo razonable’, garantía del ordenamiento, que hemos identificado ya con las notas de la inactividad administrativa estudiada por la doctrina consultada. Dicho de otro modo, para poder hablar de la ocurrencia del hecho ilícito en cuestión será necesario encontrarse ante un verdadero incumplimiento ‘injustificado’ del plazo legal, lo que constituye no otro sino una afectación de la garantía constitucional del desarrollo de los procedimientos en plazo razonable, verificable con las demoras incurridas en la esfera de control de la Administración Pública, lo que es sinónimo de una auténtica inactividad administrativa formal singular<sup>221</sup>.

Por lo tanto, deberán verificarse aquellos supuestos en los cuales las demoras se hayan presentado en la esfera de control de las autoridades de la Administración Pública, como también se desarrollará en el acápite a continuación, y deberá apreciarse que las circunstancias del caso determinen una lesión del ‘plazo razonable’. Para ello, deberá recurrirse a los demás criterios provistos por el Tribunal Constitucional, con particular énfasis en las consecuencias de la inactividad formal singular en la situación jurídica del administrado, a efectos de entender cómo incide o influye de forma negativa en esta.

**3.3.1.3.2. La relación de causalidad que permita imputar el daño producido a la omisión de la autoridad.** Explica que el daño se deriva de forma directa e inmediata de la inactividad de la Administración Pública, de la no emisión de la decisión en el procedimiento

<sup>220</sup> Huapaya Tapia, Ramón y Sánchez Povis, Lucio Andrés. (2020). *La responsabilidad patrimonial...* Óp. Cit. p. 267-268.

<sup>221</sup> Al respecto, no es cuestión menor la crítica de L. MEDINA ALCOZ a las posturas que se abocan a retrasos ‘injustificados’ –por lo tanto, con claros contornos de culpabilidad– en un marco de responsabilidad patrimonial objetiva. Cfr. Medina Alcoz, Luis. (2005). *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo...* Óp. Cit. p. 322-336. Asimismo, deben tenerse en cuenta la doctrina que comenta sobre la pretendida ‘objetividad’ del sistema nacional de responsabilidad patrimonial. Al respecto, ver nuestra Nota al pie de página Nro. 214. Debe anotarse que en el ordenamiento peruano la cuestión se resuelve, de forma expresa, con el artículo 154 del TUO LPAG, ya revisado.

administrativo de evaluación previa. En ese sentido, y como apunta J. C, MORÓN URBINA<sup>222</sup>, es preciso “[...] *demostrar que si la entidad hubiese realizado el deber incumplido, se hubiera evitado el daño producido*”, sin la intervención de otras causas fuera de la esfera de control de la Administración Pública, o de conductas interferentes en la esfera de control del propio administrado o de un tercero.

En vista de ello, naturalmente se descartará aquellos casos en los cuales las demoras se hayan producido fuera de la esfera de control de los participantes, lo que incluye –como se vio atrás– las demoras por razones exógenas, por inusitadas complicaciones de los expedientes, y por eventos de caso fortuito o fuerza mayor. Asimismo, se descartará aquellos casos en los cuales las demoras se hayan producido en la esfera de control de los administrados<sup>223</sup>. Sobre esta cuestión, L. MEDINA ALCOZ ha desarrollado que en los casos en los que las demoras se hayan producido en la esfera de control de los administrados –refiriéndose a la culpa de la víctima– la razón de justificación estriba más bien en que, habiendo sido la víctima la causante de la demora, la autoridad no llegó a incumplir su deber de resolver, en realidad. Sin perjuicio de ello, el autor bien apunta a no olvidar que la autoridad tiene el deber de impulsar de oficio los procedimientos, lo que la moverá a tomar acción incluso ante la demora o entorpecimiento del administrado<sup>224</sup>, pudiéndose desestimar el pedido superados los plazos para subsanaciones o presentación documental e incluso declarar el abandono del procedimiento.

Normativamente, como se adelantó ya de forma general, el artículo 260.2 del TUO LPAG excluye de forma expresa la responsabilidad ante caso fortuito o fuerza mayor, así como hecho determinante del administrado damnificado o de tercero. Asimismo, se excluye la responsabilidad cuando (i) la entidad hubiere actuado ‘razonable’ y ‘proporcionalmente’ en defensa de la vida, integridad o los bienes de personas o en salvaguarda de los bienes públicos o (ii) cuando se trate de daños que el administrado tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con el ordenamiento y las circunstancias. En el primero de estos dos últimos supuestos, será importante analizar en cada caso concreto si es efectivamente razonable o proporcional por parte de la autoridad incurrir en inactividad formal singular para la defensa o salvaguarda de los bienes jurídicos mencionados en la norma, lo que desde este análisis general se considera inadecuado, máxime frente a una mejor alternativa como sería, por ejemplo, la desestimación

---

<sup>222</sup> Cfr. Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo II...* Óp. Cit. p. 539-540.

<sup>223</sup> En muy análogo sentido, nos remitimos a lo desarrollado por R. HUAPAYA TAPIA y L. SÁNCHEZ POVIS. Vid. Huapaya Tapia, Ramón y Sánchez Povis, Lucio Andrés. (2020). *La responsabilidad patrimonial...* Óp. Cit. p. 267-268.

<sup>224</sup> Vid. Medina Alcoz, Luis. (2005). *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo...* Óp. Cit. p. 338.

de lo pedido con motivación en dichas circunstancias. En el segundo de estos dos supuestos, la cuestión de que el administrado tenga o no el deber jurídico de soportar los daños se salva con la constatación de la existencia de un deber de reparación por parte de la Administración Pública, que se revisa a continuación.

**3.3.1.3.3. La existencia del deber de reparación por parte de la Administración Pública, que haga posible asignar el daño producido.** Al respecto, y como se adelantó, J. C. MORÓN URBINA explica<sup>225</sup> que uno de los factores de atribución normalmente usados, comúnmente referido como ‘falta de servicio’ es el funcionamiento anormal, defectuoso, tardío, o incorrecto de la actividad de la Administración Pública en relación con sus estándares legal o técnicamente admisibles. Precisamente es posible hablar de una falta de servicio ante la inactividad administrativa formal singular por cuyo incumplimiento injustificado de los plazos se genere un daño en perjuicio de los administrados que toman parte en dichos procedimientos, como bien han explicado R. HUAPAYA Y L. SÁNCHEZ POVIS<sup>226</sup>.

**3.3.1.3.4. La existencia de un daño producido por la omisión de la Administración Pública.** El que, como se adelantó, debe ser individualizado, directo e inmediato, efectivo, y valuable económicamente. Al respecto, podemos anotar, de la mano con el profesor O. VIGNOLO CUEVA<sup>227</sup>, que “[...] *la fijación de la cifra final necesita del equilibrio y balance entre dos principios ubicados en las antípodas (integridad patrimonial versus enriquecimiento injusto)*”.

**3.3.1.4. La (limitada) cuestión de la reclamación judicial de indemnización en el Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso-Administrativo – TUO LPCA.** De acuerdo con el artículo 5.5 del TUO LPCA, es posible la inclusión de una pretensión indemnizatoria en el proceso contencioso-administrativo, por el daño causado por la inactividad administrativa, como se adelantó en su momento. No obstante, dicho artículo dispone que una tal pretensión debe plantearse (i) de forma acumulativa a alguna de las otras reguladas en el mismo artículo 5 y (ii) dentro de un plazo de caducidad de tres meses a contar desde el conocimiento o notificación de la actuación impugnada. Aquello resulta más bien problemático también en casos de inactividad formal singular como la que se encuentra bajo estudio en esta investigación.

---

<sup>225</sup> Cfr. Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo II...* Óp. Cit. p. 540.

<sup>226</sup> Huapaya Tapia, Ramón y Sánchez Povis, Lucio Andrés. (2020). *La responsabilidad patrimonial...* Óp. Cit. p. 268.

<sup>227</sup> Cfr. Vignolo Cueva, Orlando. (2013). *La crisis de la responsabilidad patrimonial objetiva...* Óp. Cit. p. 72.

Por un lado, vale aclarar que, aunque J. C. MORÓN URBINA ha apuntado una dificultad en el cómputo de la caducidad de esta pretensión indemnizatoria en casos de silencio negativo<sup>228</sup>, esta dificultad puede salvarse –al menos en dicho caso– desde la accesoriedad de la pretensión impugnatoria respecto de una pretensión principal frente al silencio, según lo visto antes en este capítulo. En dicho sentido, su carácter accesorio determinaría también la aplicación de la regla del artículo 18.3 del TUO LPCA y su remisión al artículo 199.3 del TUO LPAG, en sentido de que el silencio negativo no inicia el cómputo de plazos ni términos para su impugnación.

Por otro lado, una dificultad mayor que se aprecia de la legislación actual es la que caracteriza al sistema como uno que impide a los administrados decidir si demandar la indemnización de forma acumulativa o autónoma en el contencioso-administrativo –siendo la primera la única opción actual–, lo que reduce sus alternativas y garantías en el contencioso-administrativo<sup>229</sup>. Más aún, es innegable que el supeditar esta, de por sí, limitada acción a un plazo específico de tres meses para reclamar es también limitante para el administrado afectado por la inactividad de la autoridad. Adhiriéndose a la postura de autores como R. HUAPAYA TAPIA y L. SÁNCHEZ POVIS<sup>230</sup>, desde esta investigación se ve la necesidad de una reforma del sistema actual de modo que permita la libertad debida al administrado para elegir su estrategia legal de demanda de la indemnización por los daños ocasionados por la Administración Pública.

**3.3.1.5. Repetición sobre los funcionarios.** Finalmente, debe tenerse en cuenta un último argumento de desincentivo para los funcionarios a incurrir en dilaciones que constituyan inactividad administrativa, atendiendo al hecho de que pueden ellos mismos tener que afrontar el pago de la indemnización por dicha inactividad. En efecto, el artículo 260.6 del TUO LPAG establece que la entidad que indemnice a los administrados, en el caso bajo estudio por su inactividad formal singular, podrá repetir judicialmente contra “autoridades y demás personal a su servicio”, pudiendo también convenirse el reembolso de lo indemnizado, aprobándose dicho acuerdo mediante resolución.

Al respecto, debe anotarse que, como bien señala el profesor O. VIGNOLO CUEVA<sup>231</sup>, consiste en una prerrogativa a favor de la Administración Pública de *repetir* contra sus

<sup>228</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo II... Óp. Cit. p. 543.

<sup>229</sup> Cfr. Huapaya Tapia, Ramón y Sánchez Povis, Lucio. (2015). La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en el ordenamiento peruano... Óp. Cit. p. 21-24 y, más recientemente, cfr. Huapaya Tapia, Ramón y Sánchez Povis, Lucio Andrés. (2020). La responsabilidad patrimonial... Óp. Cit. p. 270-271.

<sup>230</sup> *Ibidem*.

<sup>231</sup> Cfr. Vignolo Cueva, Orlando. (2013). La crisis de la responsabilidad patrimonial objetiva... Óp. Cit. p. 75.

funcionarios, lo que implica que sea ejercida luego de que organización administrativa haya pagado la indemnización prevista a favor del administrado afectado. Aquello encuentra su justificación<sup>232</sup> en que es en el marco de la actuación misma por parte de la Administración Pública que se genera el riesgo luego materializado en un daño indemnizable, razón por la cual debe ella responder, si bien no debiendo soportar únicamente en su patrimonio el daño causado.

Desde luego, como apunta el profesor O. VIGNOLO CUEVA<sup>233</sup>, la determinación sobre en qué casos y por qué montos debe repetirse contra los funcionarios será discrecional de la Administración Pública, debiéndose atender a las razones que justificarían su práctica o descarte en un determinado caso concreto, dentro de las cuales deberán considerarse razones de diverso tipo y no solo jurídicas, sino también “*económicas, sociológicas, políticas, etc.*”. Asimismo, para todo ello, se atenderá a una serie de factores que incluyen la intencionalidad y relación del funcionario en cuestión con el perjuicio indemnizado. Adicionalmente, debe considerarse que, al margen del lenguaje empleado por la norma, la autoridad se vería llamada a ejercer la potestad conferida –la de repetir contra los responsables, esto es–, sin que existan fundamentos para no ejercerla, una vez comprobados los elementos previstos para la imputación del daño al responsable<sup>234</sup>.

### 3.3.2. Sanción administrativa

Explica el profesor O. VIGNOLO CUEVA<sup>235</sup>, que ahí donde la responsabilidad de la Administración Pública solo puede ser de un tipo, la responsabilidad del funcionario es, por el contrario, poliédrica, articulada de diversas formas, como la administrativa, o civil, o –incluso– penal. Es en vista de ello que, precisamente, fuera de la responsabilidad de la organización administrativa, abordada en el acápite anterior, existen otros regímenes referidos a fórmulas de responsabilidad administrativa del empleado público, como la disciplinaria<sup>236</sup> surgida por afectaciones a obligaciones funcionales de una persona física que tiene una vinculación subordinada y de especial naturaleza con la organización administrativa.

Con lo dicho por el autor, es posible afirmar que las autoridades y el personal al servicio de la Administración Pública están sujetas a un régimen especial en su relación con la entidad administrativa a la que sirven, lo que genera que puedan incurrir en ilícitos con oportunidad de la conducción de los procedimientos a su cargo, en lo que a esta investigación concierne. La

---

<sup>232</sup> *Ibidem*.

<sup>233</sup> *Ibidem*.

<sup>234</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo II... Óp. Cit. p. 549.

<sup>235</sup> Vignolo Cueva, Orlando. (2013). La crisis de la responsabilidad patrimonial objetiva... Óp. Cit. p. 65-66.

<sup>236</sup> *Ibidem*.

responsabilidad en el régimen disciplinario surge, entonces, como garantía necesaria del cumplimiento real por parte de las autoridades administrativas de las obligaciones a que dan lugar sus encargos<sup>237</sup>. Como tal, no solo compele a dicho cumplimiento a los funcionarios, sino que también es posible afirmar su utilidad para los administrados mismos como factor de persuasión sobre las autoridades y funcionarios a cargo de sus asuntos, para el cumplimiento de sus obligaciones en el procedimiento. En vista de ello, efectuaremos un análisis

**3.3.2.1. Aproximación conceptual y algunas notas para su aplicación.** De la mano con el profesor O. VIGNOLO CUEVA<sup>238</sup>, los regímenes disciplinarios deben ser entendidos como

“[...] [regímenes] *sancionadores cuyos tipos infractores están basados en el incumplimiento de deberes e incompatibilidades únicamente exigibles a los empleados públicos o “empleados del sector público” vinculados mediante cualquier sistema de relación de personal subordinado –principalmente- con entidades administrativas y, de manera secundaria y sólo para la responsabilidad administrativa funcional- con cualquier tipo de empresas públicas existentes en nuestro ordenamiento”.*

Una serie de notas caracteriza a los regímenes disciplinarios, como explica el profesor<sup>239</sup>, de las cuales huelga detenerse en dos, para efectos de nuestra revisión de la materia. En primer lugar, el estudio y aplicación de los regímenes disciplinarios obliga a un análisis inicial sobre el deber o incompatibilidad que pueda verse afectado por el hecho u omisión imputado a un determinado funcionario público<sup>240</sup>. En efecto, se debe analizar la conducta que supone una infracción al correcto funcionamiento de la Administración Pública, a fin de proceder con el análisis sobre su concreción en un caso bajo análisis.

En segundo lugar, los regímenes disciplinarios, en la actualidad, obligan a un tratamiento más jurídico y mejor dotado de las pruebas contra un imputado, siendo necesario poder construir un verdadero caso a partir de los medios indiciarios y su correspondiente transformación durante la instrucción disciplinaria<sup>241</sup>. Por dicha razón, afirma a continuación el autor, ya no es jurídicamente suficiente o relevante llevar un procedimiento disciplinario con base en meras conjeturas o en informes administrativo con carácter de prueba *preconstituida*.

<sup>237</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo II... Óp. Cit. p. 554.

<sup>238</sup> Vignolo Cueva, Orlando. (2016). Datos básicos sobre los regímenes disciplinarios comunes peruanos. En: VV. AA. *Derecho disciplinario. Libro de memorias del Congreso Internacional Arequipa 2016*, p. 111-176. Arequipa: Grupo de Investigación de Empleo Público de la UDEP y Revista IUS ET VERITAS. p. 122.

<sup>239</sup> Cfr. *Ídem*. p. 122-124.

<sup>240</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>241</sup> Cfr. *Ibidem*.

**3.3.2.2. Sanción administrativa contra los funcionarios públicos por su inactividad formal singular en el TUO LPAG, aplicada al objeto de estudio.** A partir de la aproximación conceptual efectuada y las notas adelantas para su aplicación, cabe revisar las principales notas básicas de la sanción administrativa aplicada al objeto de estudio, a partir de la regulación de la materia hecha por el TUO LPAG y su tipificación de esta concreta infracción.

En efecto, retomando lo dicho atrás, la obligatoriedad de plazos y términos es regulada inequívocamente por el artículo 142 del TUO LPAG. Con base en ella, el artículo 154.1 del TUO LPAG, también revisado, establece que “*el incumplimiento injustificado de los plazos previstos para las actuaciones de las entidades genera responsabilidad disciplinaria para la autoridad obligada [...]*”, mientras que el artículo 154.2 del TUO LPAG establece que dicha responsabilidad también “[...] *alcanza solidariamente [...] al superior jerárquico*” por omisión en la supervisión, en caso de constatarse que el incumplimiento fuere reiterativo o sistemático.

Asimismo, el artículo 261.1 del TUO LPAG regula de forma general la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios de la Administración Pública, señalando que

[...] *incurren en falta administrativa en el trámite de los procedimientos a su cargo y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente [con] suspensión, cese o destitución atendiendo a la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño causado y la intencionalidad con que hayan actuado [...]*

Dicho ello, el artículo procede a listar una serie de faltas administrativas contempladas en el TUO LPAG, dentro de las cuales, por su relevancia para la investigación, advertimos la del numeral 261.1.11, consistente en “*no resolver dentro del plazo establecido para cada procedimiento administrativo de manera negligente o injustificada*” (énfasis añadido).

La tipificación de dicha falta se advierte con algunas notas que corresponde advertir en vista de lo desarrollado por esta investigación. En primer lugar, destaca el empleo de la fórmula de “*no resolver*” que emplea la tipificación, refiriéndose al ‘plazo para resolver’ que, como suficientemente hemos dicho ya, es el contemplado mayoritariamente por el ordenamiento como el plazo máximo de duración del procedimiento. Alguna lectura estrictamente literal de la cuestión –lo que no debería sorprender, encontrándonos ante un régimen sancionatorio, expresión del *ius puniendi* estatal, razón por la cual debe guiarse por el principio de tipicidad– llevaría a asumir que la tipificación se encuentra exclusivamente referida a la *resolución* de la materia, sin importar cualquier posible dilación en la *notificación* que, naturalmente, se daría en perjuicio de los administrados. Sin perjuicio de ello, vemos en J. C. MORÓN URBINA<sup>242</sup>

<sup>242</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo II... Óp. Cit. p. 560.

una postura para entender que la tipificación engloba también al deber de notificar la decisión. Desde nuestra perspectiva, se hace necesario un cambio de paradigma que repercuta en la legislación a efectos de mejorar el sistema –alcanzando, por lo tanto, a esta tipificación–, como hemos justificado a lo largo de esta investigación.

En segundo lugar, con relación a la aplicación subjetiva de dicha responsabilidad, baste reiterar, de la mano con el profesor O. VIGNOLO CUEVA<sup>243</sup>, que el régimen disciplinario se aplica a los empleados públicos o ‘del sector público’, cuya vinculación con la Administración Pública se dé mediante cualquier sistema de relación de personal subordinado con dichas entidades y, de forma secundaria y únicamente para efectos de la responsabilidad administrativa funcional, con las empresas públicas existentes en nuestro ordenamiento. Con ello, es posible entender que engloba a todo aquel que preste servicios a cualquiera de las entidades públicas, bajo cualquier modalidad contractual o régimen legal<sup>244</sup>, lo que en el caso bajo estudio se aplica a los funcionarios encargados de la evaluación de los respectivos expedientes.

En tercer lugar, es notable la fórmula empleada para referirse al incumplimiento de resolver “[...] *dentro del plazo establecido [...] de manera negligente o injustificada*”. Desde la literalidad de dicha fórmula, J. C. MORÓN URBINA identifica<sup>245</sup> dos requisitos, como son los de (i) la falta de resolución dentro del plazo, y (ii) la naturaleza negligente o injustificada de la dilación. Al respecto, y desde lo desarrollado en esta investigación, vemos posible ahondar en el análisis y vincular sustancialmente ambos elementos de la tipificación con el ‘plazo razonable’ desarrollado en nuestro ordenamiento por el Tribunal Constitucional y, por ende, con el desarrollo nacional de lo que constituye la ‘inactividad administrativa’ en el país. En otras palabras, como explica el profesor M. GÓMEZ PUENTE<sup>246</sup>, se contempla la responsabilidad personal del funcionario de la Administración Pública por la inactividad formal singular, lo que significa que dicha inactividad es el presupuesto de la responsabilidad. Como consecuencia de ello, y en línea con lo desarrollado por la tipificación nacional en el TUO LPAG, no cabrá deducir la responsabilidad del mero incumplimiento del ‘plazo legal’ –de la llana ‘demora’, esto es–, sino que corresponderá comprender cuál era el ‘plazo razonable’ en el caso concreto; es decir, la diligencia y justificación que respalden a la autoridad.

En efecto, como sostuvimos ya, el ‘plazo legal’, plazo establecido normativamente para la duración del procedimiento –con todas las notas que sobre él hemos dado–, es el primer

<sup>243</sup> Vignolo Cueva, Orlando. (2016). Datos básicos sobre los regímenes disciplinarios... Óp. Cit. p. 122.

<sup>244</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo II... Óp. Cit. p. 555.

<sup>245</sup> *Ídem*. p. 560.

<sup>246</sup> Cfr. Gómez Puente, Marcos. (2011). *La inactividad de la Administración...* Óp. Cit. p. 686.

indicador del funcionamiento anormal de la Administración Pública y, en la materia bajo análisis, por su incumplimiento al ‘deber –u obligación concreta– de resolver’, precisamente en dicho ‘plazo legal’. No obstante, un análisis superior a él, que profundice en las razones de justificación del plazo concretamente empleado por la autoridad en un procedimiento dado constituye un análisis del ‘plazo razonable’ en dicho procedimiento concreto. Para dicho análisis, se evaluarán las circunstancias del caso con importante referencia en lo desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en nuestro país.

No obstante, bien apunta el profesor M. GÓMEZ PUENTE<sup>247</sup> que, si bien la ‘inactividad administrativa’ es presupuesto de la responsabilidad, esta no puede deducirse automáticamente de aquella, siendo que en determinados casos es conceptualmente posible entender que, encontrándose ante dicha inactividad, alguno de los elementos conformantes de la infracción se encuentre ausente, lo que libraría a la autoridad de su responsabilidad. A mayor abundamiento, consideramos que, de todas formas, una gran cantidad de elementos de análisis sobre la comisión de la infracción coinciden con los elementos de análisis del ‘plazo razonable’ estudiados en el capítulo anterior. Al respecto, J. C. MORÓN URBINA<sup>248</sup> apunta que, para sancionar a la autoridad, esta debe haberse encontrado en la posibilidad real de atender el procedimiento en el término legal previsto –de nuevo, ‘posibilidad’ concordante con el elemento definitorio de la ‘inactividad administrativa’, y que hemos desarrollado a profundidad para el ordenamiento peruano en el capítulo anterior–; e identifica como situaciones justificadas la sobrecarga de trabajo –debidamente comprobada– o la actitud renuente del administrado en colaborar con el desarrollo del procedimiento, entre otros. Sobre la materia, se remiten los comentarios a lo expuesto en los acápites correspondientes del capítulo anterior.

De forma que la ‘inactividad administrativa formal singular’ por parte de las entidades evaluadoras es susceptible de ser sancionada como falta administrativa, acarreando diferentes sanciones hacia los funcionarios responsables. Más aún, según las demás faltas administrativas tipificadas en el mismo artículo, podrían sancionarse otras en la medida de que se relacionen con las dilaciones, y en etapas intermedias del procedimiento –que, como hemos explicado ya, se encuentran fuera del ámbito de la investigación–. Nos referimos, por ejemplo, a las demoras injustificadas en la remisión de datos o actuados necesarios para resolver un procedimiento, tipificado en el artículo 261.1.3; o a la dilatación del cumplimiento de mandatos, tipificado en el artículo 261.1.7; o a cualquiera otra falta que en cada caso se haya relacionado con la dilación.

---

<sup>247</sup> *Ibidem*.

<sup>248</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo II... Óp. Cit. p. 560.

Por último, y a manera casi de colofón, con relación a la sanción de la conducta dilatoria de las autoridades administrativas es preciso señalar que son posibles de ser castigadas también desde el ámbito penal. En efecto, cabe advertir que, siendo que, en el país, además del régimen civil para los pedidos que sean posibles en él, coexisten los regímenes administrativo y penal para la sanción de los ilícitos cometidos por los funcionarios de la Administración Pública; dichos regímenes son expresión de una unitaria potestad punitiva de los poderes públicos.

En este marco, es por medio del artículo 377 del Código Penal que se tipifica la demora de actos funcionales como delito, estableciendo que “[e]l *funcionario público que, ilegalmente, omite, rehúsa o retarda algún acto de su cargo será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con treinta a sesenta días-multa*” (Énfasis añadido). Además de la correspondiente sanción, este delito, por tratarse de uno contra la Administración Pública, también ameritaría una inhabilitación de uno a tres años, la que incluye privación del cargo e imposibilidad de ocupar otro durante el tiempo de la inhabilitación, atendiendo a lo establecido en el artículo 426 del Código Penal.

Aunque un estudio de dicho delito escapa el objeto de esta investigación, baste señalar en esta oportunidad que la coexistencia del régimen penal con el régimen administrativo de sanciones se encuentra resuelto por la ley en el artículo 264 del TUO LPAG desde la adopción de la teoría de la autonomía entre ambos. No obstante, pese a lo cautivadora de dicha materia, deberá reservarse para un ulterior estudio, no siendo posible abarcarla en esta investigación.

Con todo lo visto, nos gustaría cerrar esta investigación con la expectativa de haber provocado en el lector interés por una atención y estudio aún mayores de la patología identificada. Como se vio, las ‘demoras’ en los procedimientos bajo estudio, si bien indeseables, pueden abrir las puertas a los administrados para el empleo de herramientas a su favor. Por otro lado, la ‘inactividad administrativa’ propiamente dicha demanda una evaluación superior y aterrizada a cada caso, pero permite también al administrado el recurrir a cierta tutela y garantías a su favor. Ahora bien, anótese que todas ellas son elaboraciones y soluciones a una situación imperfecta, en la que se busca proveer al administrado de alguna salida, a fin de no ver frustradas todas sus expectativas en el procedimiento. No obstante, la mejor solución será siempre la de la situación deseada: otorgar una respuesta clara al administrado, oportuna y legalmente idónea, que cumpla el llamado que compele a la Administración Pública a resolver las cuestiones a ella presentadas. *Al final, los grandes principios mueren o viven en el mísero acto administrativo, reza la cita*

que abre esta investigación. Razón no le falta. La satisfacción de algunas de las más grandes necesidades de los ciudadanos por parte del ordenamiento jurídico encuentra su momento culminante en las interacciones y actos más mundanos. Como consecuencia de ello, la valía de las instituciones, su capacidad de estar a la altura de las demandas de los ciudadanos, se miden día a día. Agradecemos la atención del lector con la esperanza de haber contribuido al debate nacional, como se dijo al principio, no solo con un estudio conceptual, sino con una revisión práctica de las respuestas legales frente al problema identificado, tangibles y actuales y, por lo tanto, útiles a los ciudadanos.



## Conclusiones

El procedimiento administrativo es una institución compleja, transversal y esencial del Derecho Administrativo en la vida cotidiana. Una primera aproximación que se puede hacer a él, útil a esta investigación, es la del uso que recibe por antonomasia: como uno decisorio, inspirado en las dinámicas del proceso judicial –lineal, secuencial y sucesivo–, reservado para las decisiones formalizadas de la Administración Pública, especialmente diseñado para el dictado de actos administrativos singulares. En el desarrollo de dicho procedimiento se establece una verdadera relación jurídica con los administrados, de naturaleza dinámica y evolutiva, y que se desarrolla en una serie de derechos, obligaciones y cargas. Es posible incluir, dentro de dicha aproximación al procedimiento administrativo –entre otros– a los procedimientos en vía de petición, como son los que canalizan el control previo de la técnica autorizatoria de la actividad administrativa de limitación. En ese sentido, esta investigación se centra en la actividad formal procedimental de la Administración Pública, la que se traduce en el desarrollo del procedimiento administrativo, y dentro de ella, aquella que es conducida para la obtención de autorizaciones.

Con relación a la tipología de procedimientos administrativos, si bien es altamente compleja y matizada, se distingue de la mano con la doctrina consultada, y por su utilidad para esta investigación, entre procedimientos ‘formalizados’ y ‘no formalizados’. Por su parte, el TUO LPAG distingue entre los procedimientos ‘de evaluación previa’ y ‘de aprobación automática’. Asimismo, también se distinguen dos fases en dichos procedimientos, como la ‘fase de conocimiento’ y la ‘fase de ejecución’. En línea con la delimitación del objeto de estudio, esta investigación se ha enfocado en los procedimientos administrativos para obtención de autorizaciones, formalizados, de evaluación previa, y, por lo tanto, en fase de conocimiento.

En ese contexto, la LPAG –hoy, presentada reordenada en el TUO LPAG– no provee un procedimiento ‘general’ *per se*, entendido como procedimiento tipo para ser calcado por el resto del ordenamiento; sino que otorga un conjunto de principios y reglas comunes, así como herramientas procedimentales necesarias para el diseño y desarrollo de los procedimientos. Como parte de su regulación, el TUO LPAG reconoce tres hitos en del procedimiento en su fase de conocimiento: como son los de (i) iniciación, (ii) instrucción, y (iii) resolución.

En línea con esos tres hitos, es posible diferenciar tres ámbitos de estudio del incumplimiento de los plazos de los procedimientos, como puede ser el incumplimiento de los plazos (i) en el inicio, (ii) en la conducción, y (iii) en la resolución de los respectivos procedimientos. Esta diferenciación, aplicable al objeto de estudio en su totalidad, es amigable con la hecha por la doctrina consultada en su estudio de la inactividad administrativa formal

singular o procedimental. En línea con la delimitación del objeto de estudio, esta investigación se ha enfocado en los plazos máximos de duración; es decir, en los plazos totales, de resolución de los procedimientos.

La necesidad de eficiencia en el uso de los plazos para que la duración total de estos procedimientos se ajuste a lo dictaminado por la ley, encuentra su fundamento tanto a nivel constitucional como legal en el ordenamiento peruano. De forma que el reconocimiento constitucional del derecho de petición y la positivización de los principios hecha por el TUO LPAG permiten una primera aproximación en lo referido a las garantías sobre los plazos del procedimiento.

Se identifican cuatro aristas de garantía del ordenamiento que inciden en la materia bajo estudio –listadas sin ningún orden de preeminencia en particular, sin perjuicio de las diferencias entre ellas que la naturaleza de cada una sugiere–, a saber: (i) reconocimiento constitucional del derecho de los ciudadanos de obtener una decisión por escrito y dentro del ‘plazo legal’. Este derecho supone unos consecuentes deber y obligación de resolver por parte de la Administración Pública, con específicas consecuencias sobre la obligatoriedad de plazos y términos; (ii) positivización legal de los principios generales del procedimiento y, dentro de ellos, principios de garantía sobre la conducción del procedimiento y obtención de una decisión en ‘plazo razonable’ –principio de debido procedimiento– y ‘tiempo razonable’ –principio de celeridad–; (iii) positivización de principios con pautas para la correcta y oportuna conducción, así como diseño legal de los procedimientos por parte de la Administración Pública; y (iv) garantía de responsabilidad de la Administración Pública por su mal funcionamiento y de sus funcionarios por su actuación ilícita, los que incluyen el incumplimiento injustificado de los plazos previstos para las correspondientes actuaciones.

Si bien el TUO LPAG establece que los plazos obligan por igual tanto a la Administración Pública como a los administrados, se detecta que, en la práctica, las repercusiones que sufren por el incumplimiento de sus plazos son más bien diferentes, lo que suscita cierto escepticismo en la doctrina consultada sobre la pretendida igualdad en dicha obligatoriedad. Si bien se reconoce que materialmente, para una y otra partes del procedimiento, las consecuencias del incumplimiento de sus plazos son diferentes; se detecta que dichas diferencias responden a la naturaleza que cada parte tiene y que despliega en su posición en dicho procedimiento.

En vista de ello, pero atendiendo a su ‘deber de resolver’, se observa que, si bien la Administración Pública está obligada por su plazo máximo para decidir sobre el pedido de un particular, dicha obligación persiste a pesar de haberse superado el plazo máximo. La

Administración Pública, por ser quien es y su papel en el procedimiento, mantiene su obligación de resolver en el procedimiento.

La idea del tiempo no es ajena al Derecho, en especial como dimensión en que se desarrollan los procedimientos administrativos. En ese sentido, es seguro afirmar que el tiempo es esencial al procedimiento en dos dimensiones: (i) en el diseño y estructuración de los procedimientos, por parte del legislador; pero también –y muy importantemente para efectos de esta investigación– (ii) en el transcurso mismo del procedimiento, por los administrados y los funcionarios públicos encargados del trámite. En esa línea, se entiende la doctrina consultada que encuentra una triple relación del tiempo con el procedimiento administrativo, al darle un marco para realizar sus actos, ordenarlo de forma secuencial, y otorgarle regularidad.

Una primera aproximación conceptual a la idea del ‘plazo legal’ en los procedimientos administrativos ‘formalizados’ permite identificarlo como el periodo de tiempo cierto, normativamente definido y obligatorio, dentro del cual debe llevarse a cabo una actividad determinada.

Es posible distinguir los plazos administrativos siguiendo ciertos criterios clasificatorios. Para esta investigación, en primer término, podrán clasificarse por el sujeto del procedimiento al que se dirigen, pudiendo ser (i) plazos dirigidos a los administrados, o (ii) plazos dirigidos a la Administración Pública. De acuerdo con la delimitación de su objeto, el análisis solo gravitará sobre este segundo tipo de plazos. En segundo lugar, por su proyección en el procedimiento administrativo, podrán ser (i) plazos procedimentales, entendidos como aquellos fijados por la normativa para los trámites que integran el procedimiento, o (ii) plazos de duración, entendidos como aquellos fijados por la normativa para la duración máxima de cada procedimiento en sí mismo; es decir, plazos totales.

A partir de ello, se identifica una serie de plazos de relevancia para la investigación, relacionados todos con el plazo máximo de duración de los procedimientos, objeto de estudio: el ‘plazo para resolver’, el ‘plazo para notificar’ y el ‘plazo máximo de duración’.

Con relación a las disposiciones normativas del TUO LPAG que establecen el plazo máximo para los procedimientos, salvo disposición contraria de norma legal, es pertinente anotar una sutil diferencia que se presenta en la regulación de ambos artículos, toda vez que, mientras que el artículo 39 establece que los plazos mayores se establecen “por ley o decreto legislativo”; el artículo 153 señala únicamente el que “la ley” establece los plazos mayores. Al respecto, en lectura con el artículo V del TUO LPAG, numeral 2.3, debe comprenderse que la referencia está hecha a las leyes y disposiciones de jerarquía equivalente.

Sobre los plazos máximos de duración mismos se presentan dos cuestiones relevantes a tener en cuenta durante la contabilización. En primer lugar, la cuestión de si comprenden (o no) únicamente la evaluación por parte de la autoridad; es decir, si son plazos referidos únicamente a los plazos en que la autoridad se encuentra evaluando el expediente –lo que nos colocaría ante un plazo dirigido a la Administración Pública– o si se refieren al proceso en su totalidad, sobre lo cual consideramos de forma crítica que esta no es la práctica en muchos de los casos en el país –si no en todos– en los que la tendencia es a regular los plazos del procedimiento únicamente desde los plazos de la autoridad para resolver, recurriéndose a una suspensión de dichos plazos cuando deba darse lugar a actuaciones por parte de los administrados. En dichos casos, se observa ya no un plazo de duración del procedimiento entendido como un todo, sino como un plazo total de evaluación en sentido estricto, por parte de la autoridad, el llamado ‘plazo para resolver’.

En segundo lugar, si comprenden (o no), además del plazo máximo fijado para dictar la resolución o ‘plazo para resolver’, el ‘plazo de notificación’ al administrado como ligado a él, sobre lo cual consideramos que el ordenamiento peruano no liga el ‘plazo (máximo) para resolver’ con el ‘plazo (máximo) de notificación’ aplicable a la resolución final, resultando necesario referirse al plazo máximo de duración como al primero, añadiendo el plazo de notificación de la resolución final solo en los casos en los cuales el ordenamiento lo disponga.

De forma específica, se define que el ‘plazo legal’ en cuyo análisis se detiene esta investigación es el periodo de tiempo cierto, normativamente definido y obligatorio, dentro del cual debe desarrollarse el procedimiento administrativo en su totalidad –al margen de los vericuetos que el ordenamiento y, peor aún, la práctica cotidiana, presenten para su contabilidad–; lo que en la práctica deberá constatar caso por caso, con una verificación –y suma total, si fuera necesaria– de los plazos fijados para cada procedimiento en cuestión. En otras palabras, es el plazo máximo previsto para la conducción del procedimiento, ya sea por encontrarse expresamente indicado por la legislación –lo que es inusual en el país– o por colegirse de la suma de plazos individualmente establecidos por la legislación para cada actuación de la autoridad dentro del procedimiento, el que es entendido a nivel nacional como el ‘plazo para resolver’. Con las diferencias hechas, esta investigación se refiere a él como ‘plazo legal’ y, aunque es plenamente exigible a la autoridad administrativa, su infracción no queda afectada *per se* de nulidad.

Ahora bien, luego del ‘plazo legal’, el ‘plazo razonable’ del procedimiento se identifica ya no solo con el plazo máximo legalmente establecido; sino que además se añade a él el criterio de que sea posible para la autoridad, encontrando en ello su razonabilidad, para cuya

determinación se verifica el análisis de una serie de factores, de acuerdo con lo establecido por el Tribunal Constitucional. La ‘justificación’ es el elemento diferencial entre uno y otro plazo. En dicho sentido, se identifica que, si bien la obligación contenida en el ‘deber de resolver’ de la Administración Pública es la de dar respuesta en ‘plazo legal’, la garantía de los principios de debido procedimiento y celeridad está referida a plazo y tiempo ‘razonables’.

A partir de dicha diferenciación, se identifica el incumplimiento del ‘plazo legal’ como ‘demora’, término elegido por su capacidad semántica, toda vez que se refiere a ‘retardar’, la que a su vez se refiere a “diferir, detener, entorpecer, dilatar”. Por otro lado, se identifica el incumplimiento del ‘plazo razonable’ como ‘inactividad administrativa’, tal como es desarrollada por la doctrina consultada, de acuerdo con la cual la inactividad tiene tres elementos: (i) ausencia de una actuación administrativa, jurídica o material; (ii) incumplimiento de un deber legal de actuar –hasta el momento, dos elementos también presentes en el incumplimiento del ‘plazo legal’–; y (iii) posibilidad de atender o cumplir dicho deber legal –elemento desarrollado por el Tribunal Constitucional para el ‘plazo razonable’–. La inactividad administrativa aplicada a los procedimientos bajo estudio en esta investigación sería la inactividad administrativa formal singular o procedimental. Este análisis es aplicable, *mutatis mutandis*, a otros procedimientos administrativos de evaluación previa, además de los autorizatorios, como son los de requerimiento de información.

Con ello, se observa que no todas las herramientas a favor del administrado exigen una posibilidad de atender el pedido de la Administración Pública pasiva, sino una mera constatación del transcurso del plazo legalmente establecido. En otras palabras, el ordenamiento peruano no exige la constatación de una verdadera ‘inactividad administrativa’ para el despliegue de todas las herramientas a favor del administrado, sino que basta con la constatación de la ‘demora’ de la Administración Pública en falta contra su ‘plazo legal’ para resolver.

Sin perjuicio de ello, anotamos que no sería incorrecto incluir herramientas vinculadas a las ‘demoras’ en estudios sobre ‘inactividad administrativa’ –o, en otras palabras, incluir medidas a favor de los administrados que realmente no requieren la constatación de la inactividad misma– no solo por razones de conveniencia temática e investigativa, sino porque, como corolario de las conclusiones hasta ahora alcanzadas, se entiende que toda ‘inactividad administrativa’ supone una ‘demora’; pero no toda ‘demora’ supone una ‘inactividad administrativa’.

El efecto inmediato frente al exceso del ‘plazo legal’ es la aplicación del silencio administrativo. En efecto, se advierte que la legislación nacional no exige al administrado la

constatación de la posibilidad de la Administración Pública de atender su pedido, sino la constatación del transcurso del plazo máximo de duración, del ‘plazo legal’.

Se identifica una divergente dualidad de regulaciones sobre el plazo a partir del cual considerar aplicado el silencio administrativo positivo, resultado en una contradicción sobre si considerar ligados o no el ‘plazo para resolver’ con el ‘plazo para notificar’ –artículos 36 y 199.1 del TUO LPAG–. Se hace necesaria una mejora legislativa que suprima una de las dos disposiciones normativas.

Como primer mecanismo identificado para el control frente al exceso del ‘plazo legal’ se encuentra la queja por defectos de tramitación. Al respecto, debe tenerse en cuenta algunas de sus limitaciones, no tanto como remedio pensado en atender los defectos de tramitación que paralicen el procedimiento sino de cara a la sanción del funcionario responsable de dicha paralización. Ello, ya que en la práctica las entidades podrían disminuir la efectividad de la herramienta en lo referente a la sanción de los funcionarios con una sola actuación adicional, inmediatamente posterior a la presentación de la queja y que supere el estado de pasividad, desestimando por lo tanto la queja y resolviendo no disponer actuaciones necesarias para investigar y sancionar al funcionario responsable por la que constituiría su inactividad.

Respecto a una tal conducta patológica, cabe hacer dos observaciones. Una primera observación estaría referida a la efectividad de la queja como remedio ante las ‘demoras’; la que, en todo caso, se muestra efectiva en sacudir a la entidad de su estado pasivo. No obstante, una segunda observación estaría referida a la impunidad con la que actuarían los funcionarios responsables, amparada su pasividad en una clamorosa irregularidad de motivación del acto que resuelve la queja negando una demora evidente y dispensando a los funcionarios culpables de su responsabilidad en caso de constatarse inactividad, o cuando menos de toda investigación por la misma.

Como un segundo mecanismo identificado para el control frente al exceso del ‘plazo legal’ se encuentra la vía contencioso-administrativa, frente al silencio administrativo, la inercia y cualquier otra omisión de la Administración Pública, con las notas que sobre ella se ha dado.

Como un tercer mecanismo identificado para el control frente al exceso del ‘plazo razonable’ se encuentra la vía constitucional por medio del Proceso de Amparo, aplicable al objeto de estudio por cubrir el derecho constitucional de petición ante la autoridad competente, siendo aconsejable iniciar dicho procedimiento en los casos en que se arriesgue un daño irreparable sobre un derecho constitucionalmente protegido, debiendo preverse y planearse como una mejor herramienta, por ejemplo, frente a casos en los cuales se busque mejores

resultados en la protección del medio ambiente, conectados con la demora de la autoridad, que eventualmente pueda requerir la tutela urgente de este proceso.

Adicionalmente, con relación a la vía constitucional, no se considera aplicable al objeto de estudio el Proceso de Cumplimiento pues, aunque atiende a la inactividad de la Administración Pública, se centra en la inactividad material y en la inactividad formal normativa, razón por la cual se encuentra fuera del objeto de estudio.

Tampoco resulta aplicable al objeto de estudio el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas, a la luz de la reciente modificación a la LPEB, consistente en ampliar la aplicación de los mecanismos de prevención y eliminación de barreras burocráticas a algunos supuestos antes expresamente excluidos de la definición de ‘barrera burocrática’ como son los de omisiones, inacciones o cualquier inactividad de la Administración Pública. Ello, pues se aplica con dos notas que la caracterizan, como son (i) que la actuación de la Administración Pública resulte ‘indispensable’ para el ejercicio de las actividades económicas o para la ejecución de un procedimiento administrativo, y (ii) no exista solución alternativa por medio del régimen de ‘silencios administrativos u otros’. Siendo ese el caso, se excluyen los incumplimientos de plazos de los procedimientos bajo estudio, para los cuales aplica precisamente el régimen de silencio administrativo.

Para efectos de responsabilidad patrimonial y sanción administrativa el ordenamiento sí exige que exista un incumplimiento del ‘plazo razonable’; es decir, que exista una ‘inactividad administrativa’ propiamente dicha. En efecto, el artículo 154 del TUO LPAG regula la materia en esa línea al referirse al ‘cumplimiento injustificado’, sobre el cual deberá atenderse a la posibilidad real de atender el pedido en el plazo correspondiente.

En primer lugar, se identifica a la responsabilidad patrimonial como forma de indemnización al administrado como consecuencia de la inactividad de la Administración Pública. Al respecto, se aprecia de la legislación actual la dificultad de que se impide a los administrados decidir si demandar la indemnización de forma acumulativa o autónoma en el contencioso-administrativo –siendo la primera la única opción actual–, lo que reduce sus alternativas y garantías en el contencioso-administrativo. Más aún, es innegable que el supeditar esta, de por sí, limitada acción a un plazo específico de tres meses para reclamar es también limitante para el administrado afectado por la inactividad de la autoridad. Adhiriéndose a la postura de la doctrina consultada, desde esta investigación se ve la necesidad de una reforma del sistema actual de modo que permita la libertad debida al administrado para elegir su estrategia legal de demanda de la indemnización por los daños ocasionados por la Administración Pública. Asimismo, se identifica la posibilidad que tiene a su favor la

Administración Pública, de repetir contra los funcionarios responsables, una vez efectuado el pago por su parte.

En segundo lugar, se identifica al régimen disciplinario para el castigo a los responsables por la ‘inactividad’ de la Administración Pública. De forma que las demoras negligentes o injustificadas por parte de las entidades evaluadoras son susceptibles de ser sancionadas como faltas administrativas, acarreando diferentes sanciones hacia los funcionarios responsables, de las cuales destaca para efectos de esta investigación y su delimitación la tipificada en el numeral 261.1.11, consistente en “no resolver dentro del plazo establecido para cada procedimiento administrativo de manera negligente o injustificada”.



## Siglas y abreviaturas

Siglas y abreviaturas	Significado
<b>ACPC</b>	Anterior Código Procesal Constitucional, aprobado por Ley Nro. 28237 (hoy derogado)
<b>COVID-19</b>	En inglés original: <i>coronavirus disease</i> . En español: enfermedad por el coronavirus. Enfermedad respiratoria aparecida en Asia a finales de 2019 y extendida a nivel mundial durante el 2020
<b>DIA</b>	Declaración de Impacto Ambiental
<b>EIA-d</b>	Estudio de Impacto Ambiental detallado
<b>INDECOPI</b>	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
<b>ITS</b>	Informe Técnico Sustentatorio
<b>LPAG</b>	Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Ley Nro. 27444
<b>LPEB</b>	Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, aprobada por Decreto Legislativo Nro. 1256
<b>LSA</b>	Ley del Silencio Administrativo, aprobada por Ley Nro. 29060 (hoy derogada)
<b>NCPC</b>	Nuevo Código Procesal Constitucional, aprobado por Ley Nro. 31307
<b>RAE</b>	Real Academia Española
<b>SAP</b>	Silencio Administrativo Positivo
<b>TUO LPAG</b>	Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nro. 004-2019-JUS
<b>TUO LPCA</b>	Texto Único Ordenado de la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por Decreto Supremo Nro. 011-2019-JUS
<b>TUPA</b>	Texto Único de Procedimientos Administrativos

## Referencias

### Publicaciones

- Avendaño Valdez, Juan Luis y Zumaeta Castro, Fiorella. (2011). El que no cae, no tiene que resbalar en el Poder Judicial: las barreras burocráticas y el procedimiento administrativo. *IUS ET VERITAS*, 21 (43), 208-229.
- Baca Oneto, Víctor. (2009). La regulación del silencio administrativo en el derecho peruano: la historia de una reforma constante. En: VV. AA. *Derecho Administrativo Iberoamericano (Discrecionalidad, Justicia Administrativa y Entes Reguladores)*. Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, Volumen II, p. 319-346. Panamá: Congrex S.A.
- \_\_\_\_\_. (2010). ¿Es objetiva la responsabilidad patrimonial de la Administración pública en el Derecho peruano? Razones para una respuesta negativa. *Revista De Derecho Administrativo*, (9), 233-248.
- Barnes, Javier. (2011). Tres generaciones del procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, (67), 77-108.
- Beato Espejo, Manuel. (2000). La obligación de resolver de forma expresa y en plazo como primer deber de las administraciones públicas. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, (18), 17-34.
- Carrillo Temple, César Rodrigo. (2020). Yo también quiero competir: las barreras de entrada y de permanencia y el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas. *THEMIS Revista De Derecho*, (78), 409-426. p. 416.
- Castillo Córdova, Luis. (2013). Debido proceso y tutela jurisdiccional. En W. GUTIÉRREZ (coord.), *La Constitución comentada: análisis artículo por artículo*, Vol. III, p. 57-71. Lima: Gaceta Jurídica.
- Danós Ordóñez, Jorge. (1996). El silencio administrativo como técnica de garantía del particular frente a la inactividad formal de la Administración. *IUS ET VERITAS*, 7 (13), 225-229.
- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. (2002). *Curso de Derecho Administrativo*, Tomos I y II, (11a. y 8a. eds., respectivamente) Madrid: Civitas Ediciones S. L.
- Gómez Puente, Marcos. (2011). *La inactividad de la administración*, 4a. ed. Navarra: Editorial Aranzadi.

- Gonsálbez Pequeño, Humberto. (2017). El deber de resolver: términos y plazos. En E. GAMERO CASADO (Dir.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Vol. 1, p. 1153-1215. Valencia: Tirant lo Blanch.
- González Navarro, Francisco. (1981). Procedimiento administrativo común, procedimientos triangulares y procedimientos complejos. *Revista de estudios de la vida local*, (211), 409-454.
- Gordillo, Agustín. (2016). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, Tomo IV, 11a. ed. Buenos Aires: F.D.A.
- Huapaya Tapia, Ramón y Sánchez Povich, Lucio Andrés. (2015). La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en el ordenamiento peruano: aproximaciones a una institución pendiente de reforma, *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, (6), 2-28.
- \_\_\_\_\_. (2020). La responsabilidad patrimonial derivada de la inactividad de la administración pública en el ordenamiento peruano. Notas para el estudio de su régimen jurídico. *Asociación Civil Derecho & Sociedad*, (54), 251-273.
- Huapaya Tapia, Ramón. (2006). Las nuevas relaciones entre el proceso constitucional de cumplimiento y el proceso contencioso-administrativo: la Sentencia recaída en el Expediente Nro. 0168-2005-PC/TC, caso "Maximiliano Villanueva Valverde". *Revista De Derecho Administrativo*, (2), 170-195.
- \_\_\_\_\_. (2019). *El proceso contencioso-administrativo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Laguna de Paz, José Carlos. (2007). La autorización administrativa: entre la Escala del dogmatismo y el Caribdis del relativismo. En T. R. FERNÁNDEZ et. al., *La autorización administrativa. La administración electrónica. La enseñanza del Derecho Administrativo hoy: actas del I Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, p. 25-48. Madrid: Thomson-Aranzadi.
- López Menudo, Francisco. (1992). Los principios generales del procedimiento administrativo, *Revista de Administración Pública*, (129), 19-76.
- Maraví Sumar, Milagros. (2013). *Eliminación de barreras burocráticas. Colección por el vigésimo aniversario del INDECOPI*. Lima: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI. p. 25.
- Martín Rebollo, Luis. (1992). La Administración de garantías: vigencia y limitaciones. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (13), 31-54.

- Medina Alcoz, Luis. (2005). *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo. Aproximación a los efectos resarcitorios de la ilegalidad, la morosidad, y la deslealtad desde una revisión general del sistema*. Madrid: Thomson-Civitas.
- Morón Urbina, Juan Carlos. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Texto Único Ordenado de la Ley No, 27444*, Tomos I y II, (12a. ed.). Lima: Gaceta Jurídica.
- Nieto, Alejandro. (1962). La inactividad de la administración y el recurso contencioso-administrativo, *Revista de Administración Pública*, (37), 75-126.
- \_\_\_\_\_. (1986). La inactividad material de la administración: veinticinco años después, *Documentación Administrativa*, (28), 11-64.
- Rebollo Puig, Manuel. (2009). La actividad de limitación. En T. CANO CAMPOS (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Volumen 3, Tomo 2, p. 13-45. Madrid: Iustel.
- Roseth, Benjamín; Reyes, Angéla; y Santiso, Carlos (eds.). (2018). *Fin del trámite eterno: ciudadanos, burocracia, y gobierno digital*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso. (2009). *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomos I y II, 2a. ed. Madrid: Iustel.
- Vignolo Cueva, Orlando. (2011). El acto de incoación y las esferas jurídicas de los sujetos intervinientes en el procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, (67), 263-283.
- \_\_\_\_\_. (2013). La crisis de la responsabilidad patrimonial objetiva de las administraciones públicas peruanas. *Revista de Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo*, 12 (22), 63-79.
- \_\_\_\_\_. (2016). Datos básicos sobre los regímenes disciplinarios comunes peruanos. En: VV. AA. *Derecho disciplinario. Libro de memorias del Congreso Internacional Arequipa 2016*, p. 111-176. Arequipa: Grupo de Investigación de Empleo Público de la UDEP y Revista IUS ET VERITAS.

### Documentos y recursos en línea

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI. (2017). *Manual sobre prevención y eliminación de barreras burocráticas, Vol. 1*. Lima: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Recuperado de: <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/0/barreras+vol+1.pdf/eee38b85-5dd9->

[b947-ea26-](#)

[533c6cdb4d10#:~:text=Las%20barreras%20burocr%C3%A1ticas%20son%20todas,ag  
entes%20econ%C3%B3micos%20en%20el%20mercado](#) (consulta el 1.8.2023).

\_\_\_\_\_. (2022). *Impacto económico de la imposición de barreras burocráticas en el Perú, 2021*. *Observatorio de Mercados, Año 16, Nro. 43, 2022*. Lima: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Recuperado de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3159966/Observatorio%20de%20Mercado%20-%20Impacto%20econ%C3%B3mico%20de%20la%20imposici%C3%B3n%20de%20barreras%20burocr%C3%A1ticas%20en%20el%20Per%C3%BA%2C%202021.pdf.pdf?v=1689085917> (consulta el 1.8.2023).

Morón Urbina, Juan Carlos. (1998). El plazo administrativo (con especial referencia al Derecho comparado). Recuperado de <https://www.carm.es/chac/interleg/arti0006.htm> (consulta el 1.8.2023).

Real Academia Española – RAE. (2014). *Diccionario de la Lengua Española* (23a. ed.), [versión 23.3 en línea]. Recuperado de <https://www.rae.es/> (consulta el 1.8.2023).

Sociedad Nacional de Industrias – SNI. Encuestas de Opinión Industrial de los trimestres I- IV de los años 2018 y 2019. Recuperado de <https://sni.org.pe/encuesta-opinion-industrial/> (consulta el 1.8.2023).

## **Jurisprudencia**

Tribunal Constitucional del Perú. (2002). Sentencia recaída en el Expediente Nro. 1042-2002-AA/TC.

\_\_\_\_\_. (2003). Sentencia recaída en el Expediente Nro. 191-2003-AC/TC.

\_\_\_\_\_. (2005). Sentencia recaída en el Expediente Nro. 3778-2004-AA/TC.

\_\_\_\_\_. (2005). Sentencia recaída en el Expediente Nro. 4452-2004-AC/TC.

\_\_\_\_\_. (2005). Sentencia recaída en el Expediente Nro. 168-2005-AC/TC.

\_\_\_\_\_. (2005). Sentencia recaída en el Expediente Nro. 4875-2005-AC/TC.

\_\_\_\_\_. (2006). Sentencia recaída en el Expediente Nro. 0047-2004-AI/TC.

\_\_\_\_\_. (2006). Sentencia recaída en el Expediente Nro. 07289-2005-AA/TC.

\_\_\_\_\_. (2007). Sentencia recaída en el Expediente Nro. 00709-2007-PC/TC.

\_\_\_\_\_. (2010). Sentencia recaída en el Expediente Nro. 05265-2009-PA/TC.

\_\_\_\_\_. (2015). Sentencia recaída en el Expediente Nro. 02319-2013-PC/TC.

\_\_\_\_\_. (2015). Sentencia recaída en el Expediente Nro. 2383-2013-PA/TC.

\_\_\_\_\_. (2018). Sentencia recaída en el Expediente Nro. 04532-2013-PA/TC.

\_\_\_\_\_. (2021). Sentencia recaída en el Expediente Nro. 00225-2017-PA/TC.

### **Resoluciones administrativas**

Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual – INDECOPI. (2018). Resolución de la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas Nro. 0078-2018/SEL-INDECOPI.

\_\_\_\_\_. (2022). Resolución de la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas Nro. 0437-2022/SEL-INDECOPI.

Ministerio de la Producción del Perú. (2022). Resolución de la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria Nro. 00009-2022-PRODUCE/DGAAMI.

\_\_\_\_\_. (2022). Resolución de la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria Nro. 00014-2022-PRODUCE/DGAAMI.

### **Proyectos de ley**

Congreso de la República del Perú. (2021). Proyecto de ley que fortalece la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas en aras de promover la reactivación económica nacional, Proyecto de ley Nro. 00500/2021-CR. Recuperado de <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzMwNg==/pdf/PL-00500> (consulta el 1.8.2023).

\_\_\_\_\_. (2023). Proyecto de ley que modifica el Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, a fin de implementar el análisis de impacto regulatorio como metodología que permita identificar y eliminar barreras burocráticas ilegales desde su génesis, Proyecto de ley Nro. 4185/2022-CR. Recuperado de <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NzYyNDk=/pdf/PL0418520230207> (consulta el 1.8.2023).

### **Exposiciones de motivos**

Poder Ejecutivo de la República del Perú. (2008). Exposición de motivos del Decreto Legislativo Nro. 1029. Recuperada de [http://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Exposicion\\_de\\_Motivos/DL-2008/DL-1029.pdf](http://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Exposicion_de_Motivos/DL-2008/DL-1029.pdf) (consulta el 1.8.2023).

\_\_\_\_\_. (2015). Exposición de motivos del Decreto Legislativo Nro. 1212. Recuperada de <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2015/Setiembre/24/EXP-DL-1212.pdf> (consulta el 1.8.2023).

- \_\_\_\_\_. (2016). Exposición de motivos del Decreto Legislativo Nro. 1256. Recuperada de <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2016/Diciembre/08/EXP-DL-1256.pdf> (consulta el 1.8.2023).
- \_\_\_\_\_. (2016). Exposición de motivos del Decreto Legislativo Nro. 1272. Recuperada de <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2016/Diciembre/21/EXP-DL-1272.pdf> (consulta el 1.8.2023).

### **Documentos y recursos no publicados**

Abruña Puyol, Antonio y Baca Oneto, Víctor. (2017). *Notas al Curso de Derecho Administrativo. Lección Décimo Primera: El elemento formal (primera parte). La forma de expresar la declaración en la que el acto consiste* [manuscrito]. Facultad de Derecho, Universidad de Piura.

