

Por:

Ernesto José

Saavedra Bazán*

*SIMPLES “DEMORAS” VS. “INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA”: NOTAS PARA EL ESTUDIO CONCEPTUAL DE LOS PLAZOS MÁXIMOS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y SU INCUMPLIMIENTO***

Resumen

El autor aborda las notas principales para un estudio conceptual del ‘plazo legal’ y el ‘plazo razonable’ en los procedimientos administrativos de evaluación previa, a efectos de asociarlos con los conceptos de simples ‘demoras’ e ‘inactividad administrativa’. Se identifica una serie de oportunidades para mejoras legislativas a la normativa administrativa general nacional, así como para un cambio de paradigmas sobre el procedimiento administrativo mismo.

Abstract

The author addresses key ideas for a conceptual study of the 'legal term' and the 'reasonable term' in prior-evaluation administrative proceedings, to associate them with the concepts of mere 'delays' and 'administrative inactivity'. A series of opportunities for legislative improvements to the national general administrative regulations as well as for a shift of paradigms regarding the administrative proceeding itself are identified.

Palabras clave: Administración pública, procedimiento administrativo, plazo legal, plazo razonable, inactividad administrativa

Keywords: Public Administration, administrative proceeding, legal term, reasonable term, administrative inactivity

* Abogado por la Universidad de Piura. Correo electrónico: ej.saavedrabazan@gmail.com

** El presente artículo se origina en y contiene pasajes del trabajo de fin de grado elaborado por el autor para su licenciatura, bajo la dirección del Dr. Orlando Vignolo Cueva y defendido con fecha 2.11.2023.

Recibido: 24 de abril de 2024

Aceptado: 20 de octubre de 2024

Sumario

I. INTRODUCCIÓN. II. FUNDAMENTOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 1. BREVE APROXIMACIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 2. REGULACIÓN EN EL TUO LPAG, A PROPÓSITO DE LA INEXISTENCIA DE UNA “ESTRUCTURA GENERAL” DEL PROCEDIMIENTO, PER SE. 3. ARISTAS DE PROTECCIÓN DEL ‘PLAZO LEGAL’ Y ‘PLAZO RAZONABLE’ EN EL ORDENAMIENTO PERUANO. III. LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: UNA DISTINCIÓN ENTRE EL ‘PLAZO LEGAL’ Y EL ‘PLAZO RAZONABLE’. 1. OBLIGATORIEDAD Y GENERALIDADES DE LOS PLAZOS Y TÉRMINOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 2. EL ‘PLAZO LEGAL’ DESDE UNA MIRADA A LOS DIFERENTES PLAZOS LEGALMENTE ESTABLECIDOS. 3. EL ‘PLAZO RAZONABLE’ Y LA JUSTIFICACIÓN COMO ELEMENTO DIFERENCIADOR. A) Aproximación al plazo razonable. B) Criterios generales para el análisis de la justificación en el ‘plazo razonable’, a partir de jurisprudencia del Tribunal Constitucional de los últimos años. a. Complejidad del asunto. b. Conducta procedimental de las autoridades administrativas. c. Conducta procedimental del administrado. d. Consecuencias de la dilación en la situación jurídica del interesado. C) Concreciones sobre el ‘plazo razonable’ y las distancias que lo separan del ‘plazo legal’. IV. SIMPLES ‘DEMORAS’ VS. ‘INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA’, A PARTIR DE LA DISTINCIÓN ENTRE EL ‘PLAZO LEGAL’ Y EL ‘PLAZO RAZONABLE’. 1. ‘DEMORAS’ COMO MEROS INCUMPLIMIENTOS DEL ‘PLAZO LEGAL’. 2. ‘INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA’ Y SU CORRESPONDENCIA A INCUMPLIMIENTOS DEL ‘PLAZO RAZONABLE’. A) Delimitación conceptual. a. Ausencia de una actuación administrativa, jurídica o material. b. Incumplimiento de un deber legal de actuar. c. Posibilidad de atender o cumplir el deber legal de actuar. B) Clasificación de la inactividad. a. Inactividad formal de la Administración Pública. b. Inactividad material de la Administración Pública. 3. ‘DEMORAS’ VS. ‘INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA’, A MANERA DE CONCLUSIÓN. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Muchas de las grandes necesidades sociales encuentran concreción en dinámicas más bien cotidianas, con actividades de las más sencillas por parte del poder público. Aquello puede constatarse importantemente con los pronunciamientos que es posible obtener de la Administración pública. Más aún, en vista de la cantidad de veces que dichas actividades se repiten, sobre un número de ciudadanos, su tramitación y la eficiencia en ella adquieren la mayor relevancia. No hay duda de que varios de los grandes derechos del ciudadano encuentran tantas veces su apoteosis en el cotidiano actuar de la autoridad.

Con ello, es indispensable una Administración pública diligente y oportuna en la resolución de las cuestiones que frente a ella se colocan. Así, reviste de cardinal importancia que la decisión de los procedimientos por las autoridades se haga dentro de los plazos previstos para ella. 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. 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 bajo estudio se identifican deficiencias que llevan a que 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 abordada¹. En vista de ello, es objetivo de esta investigación abordar las notas básicas de un estudio conceptual sobre dos diferentes plazos máximos de duración de los procedimientos administrativos, como son el ‘plazo legal’ y el ‘plazo razonable’, a efectos de abordar las diferencias de su incumplimiento, traducido respectivamente en simples ‘demoras’ y la patología de la ‘inactividad administrativa’ propiamente dicha.

II. FUNDAMENTOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. BREVE APROXIMACIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Explica J. A. SANTAMARÍA PASTOR que 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; o, en otras palabras, desde una perspectiva de los instrumentos formales de que se vale (Santamaría Pastor, 2009, 19). En ese sentido, el autor identifica, además de la potestad reglamentaria, instrumentos formales como los contratos y los actos administrativos. Estos derivan, respectivamente, en auténticas actividades reglamentaria –o normativa–, convencional y procedimental, a las que se añade, además y por contraposición, la actividad material. Atendiendo al objeto de esta investigación, el análisis se centra en la ‘actividad formal procedimental’ de la Administración pública, la que se despliega en el desarrollo de los procedimientos administrativos.

¹ 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 (Gómez Puente, 2011, 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 (Huapaya Tapia y Sánchez Povis, 2020, 252).

El procedimiento administrativo, desde una perspectiva general y amplia, es una institución compleja, transversal y esencial del Derecho Administrativo que trasciende a la vida cotidiana de los administrados. Una aproximación al procedimiento administrativo, útil para los efectos de esta investigación, es la de su caracterización paradigmática como uno inspirado en el proceso judicial, decisorio, secuenciado con soluciones y criterios tomados del modelo de la práctica procesal, reservado para las decisiones formalizadas de la Administración pública (cfr. Barnes, 2011). 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’ (Barnes, 2011, 82). 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 lineal², secuencial y sucesiva (Barnes, 2011, 83-85).

Sobre este procedimiento decisorio, lineal e instrumental a la aplicación del Derecho, es posible anotar que es una institución fundamental del Derecho Público actual, por razones de legitimidad como por razones de eficacia, en el contexto del Estado Social de Derecho (García de Enterría y Fernández, 2002b, 447). Aunque la doctrina jurídica es fecunda en definiciones, E. GARCÍA DE ENTERRÍA Y T. R. FERNÁNDEZ definen al procedimiento administrativo como un complejo de actos, tanto del administrado como de la Administración pública, de diverso valor todos

² Sobre la linealidad del procedimiento administrativo ‘de primera generación’, cfr. lo desarrollado por J. BARNES (Barnes, 2011, 102) y, en la misma línea, lo desarrollado por F. GONZÁLEZ NAVARRO (González Navarro, 1981, 432).

ellos, aunque con sustantividad jurídica propia, sin perjuicio de su carácter instrumental respecto de la resolución final (García de Enterría y Fernández, 2002b, 448); 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 (García de Enterría y Fernández, 2002a, 560).

2. REGULACIÓN EN EL TUO LPAG, A PROPÓSITO DE LA INEXISTENCIA DE UNA “ESTRUCTURA GENERAL” DEL PROCEDIMIENTO, PER SE

Revisada –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, reordenada hoy en el TUO LPAG³– en el diseño y tramitación de los respectivos procedimientos. Sobre la tipología de procedimientos, una primera diferenciación que se practica es la del procedimiento ‘general’ frente a los procedimientos ‘especiales’. No obstante, F. GONZÁLEZ NAVARRO practica una clasificación que puede tenerse como anterior, pues diferencia entre aquellos 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 (González Navarro, 1981, 415-418). Con ello, se aprecia la utilidad de las herramientas previstas

³ A la que, en adelante y para mayor facilidad en la exposición, nos referiremos simplemente como ‘TUO LPAG’ y su articulado. Valga evitar cualquier confusión y recordar 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.

en la norma administrativa general y su rol en el diseño y tramitación de los procedimientos. Así, a los primeros sirve de referencia el diseño que la norma administrativa general haga de cada instrumento procedimental, mientras que a los segundos sirve de “*depósito instrumental jurídico*” en el que la autoridad pueda encontrar siempre la herramienta que necesite (González Navarro, 1981, 415-418).

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 regula. Debe considerarse, con F. GONZÁLEZ NAVARRO, 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 [...]*” (González Navarro, 1981, 419), siendo entonces que no puede hablarse de un ‘procedimiento general’ *per se*, modelo a ser replicado por el ordenamiento, sino que más bien se aprecia 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 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—*”, volviéndose necesario “[...] *parcelar los campos, considerar aisladamente los distintos fines a realizar. Y así surgen, por sectores, los distintos procedimientos formalizados*” (González Navarro, 1981, 420).

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, y por su

parte, 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 lo establecido en 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, 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 (Morón Urbina, 2018b, 698). 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.

El artículo 155 del TUO LPAG establece que, salvo determinadas excepciones, los procedimientos 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 reconoce tres grandes hitos del procedimiento en su fase de conocimiento, como son los de (i) iniciación, (ii) instrucción, y (iii) resolución (García de Enterría y Fernández, 2002b, 485-511). Si bien no se trata de un esquema estático, unitario, ni mucho menos preclusivo (Morón Urbina, 2018a, 331), este esquema es también replicado en el TUO LPAG. En efecto, 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.

Con 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 deconstruirla 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. En línea con los objetivos de la investigación, los supuestos que incidan sobre el procedimiento en su inicio o etapas intermedias no son objeto de análisis en esta oportunidad. Es objeto de este análisis más bien la consecuencia, el incumplimiento mismo de dictar la resolución en el máximo plazo legalmente establecido pues, como también explica M. GÓMEZ PUENTE, este incumplimiento termina absorbiendo los de los estados intermedios, resultando de particular interés (Gómez Puente, 2011, 627).

3. *ARISTAS DE PROTECCIÓN DEL ‘PLAZO LEGAL’ Y ‘PLAZO RAZONABLE’ EN EL ORDENAMIENTO PERUANO*

Una revisión de los fundamentos del procedimiento administrativo permite identificar cuatro aristas de protección por el ordenamiento que inciden en la materia bajo estudio –esto es, los diferentes plazos máximos del procedimiento–. Son listadas a continuación sin ningún orden de preeminencia en particular, más allá de las diferencias entre ellas que la naturaleza de cada una sugiere, de acuerdo con lo siguiente:

Reconocimiento constitucional del derecho de los administrados de obtener una decisión por escrito y dentro del ‘plazo legal’, derecho que es directamente reconocido en el artículo 2.20 de la Constitución del Perú para sus pedidos, pero que

alcanza lógicamente también a los procedimientos iniciados de oficio, en atención de las garantías y herramientas que provee el TUO LPAG para todos los procedimientos. Este derecho supone unos consecuentes ‘deber’ y ‘obligación’ de resolver por parte de la Administración pública, con específicas consecuencias sobre la obligatoriedad de los plazos y términos de los procedimientos.

En ese sentido, si bien en nuestro ordenamiento el procedimiento administrativo no ha sido abordado como tal por el texto constitucional, vemos el ‘deber de resolver’ de la Administración pública como un deber abstracto y fundamental 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 ya– se generan reales obligaciones y derechos para las partes, dicho ‘deber de resolver’ genera la obligación capital para la autoridad en tal contexto, como es, justamente, la ‘obligación de resolver’ –concreta y exigible por el administrado– las materias del procedimiento. Dichos 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 conexo, pero ciertamente diferenciable, se identifica –como se verá– el reconocimiento y protección de un ‘plazo razonable’.

Ahora bien, superada la cuestión constitucional sobre el reconocimiento del ‘plazo legal’ corresponde detenerse brevemente en las tres siguientes aristas, sobre los principios del procedimiento. Siendo que el estudio detallado de una realidad axiológica tan compleja como son los principios del Derecho –e incluso los del Derecho Administrativo– escapa los límites de esta investigación, únicamente se mencionarán aquellos principios que se resultan directamente relevantes al objeto bajo estudio, para una aproximación inicial. Asimismo, si bien la lista que provee el

TUO LPAG es enunciativa y no taxativa, únicamente consideraremos aquellos formalmente reconocidos por él:

Formalización legal –reconocimiento legal expreso, esto es– de los principios de garantía sobre la conducción del procedimiento y obtención de una decisión en ‘plazo razonable’ –en el principio de debido procedimiento en el artículo IV.1.1.2 del TUO LPAG– y ‘tiempo razonable’ –en el principio de celeridad en el artículo IV.1.1.9 del TUO LPAG.

Formalización legal de una serie de principios con pautas para la correcta y oportuna conducción, así como diseño legal, de los procedimientos por parte de la Administración pública, los que inciden en un mejor aprovechamiento del tiempo y buscan reducir las ineficiencias en los mismos.

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, previstos tanto en el principio de responsabilidad en el artículo IV.1.1.18 del TUO LPAG como en las disposiciones sobre responsabilidad por incumplimiento *injustificado* de plazos, en el artículo 154 de la misma norma.

III. LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: UNA DISTINCIÓN ENTRE EL ‘PLAZO LEGAL’ Y EL ‘PLAZO RAZONABLE’

1. OBLIGATORIEDAD Y GENERALIDADES DE LOS PLAZOS Y TÉRMINOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Desde su rol como norma común del procedimiento administrativo, el TUO LPAG regula, además de los plazos y términos más generales y de referencia, las reglas generales para su cómputo y su preceptiva obligatoriedad. Así, los plazos y términos

son regulados como máximos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142 del TUO LPAG. 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.

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 vista de ello, A. GORDILLO anota que la afirmación de que plazos y términos obliguen de igual forma es más bien inexacta. Señala el autor que, 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 ciertos casos. 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*” (Gordillo, 2016, 395-398).

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 si, en la práctica, Administración pública y administrados se llegan a encontrar en posiciones diferentes con relación a sus plazos, ello es en vista de sus posiciones diferentes en el procedimiento como tal. Aquello es consecuencia legislativa directa de la verdadera obligación de decidir los procedimientos, que recae en la Administración pública como

consecuencia de su ‘deber de resolver’, abordado atrás. Es en ese sentido que, para el caso de los actos a cargo de la autoridad, la norma establece que el vencimiento del plazo legal no la exime de las obligaciones establecidas. Más bien, dispone que no quedan afectas *per se* de nulidad las actuaciones administrativas fuera de término, salvo la ley lo disponga de forma expresa, por la naturaleza perentoria del plazo en cuestión.

2. *EL ‘PLAZO LEGAL’ DESDE UNA MIRADA A LOS DIFERENTES PLAZOS LEGALMENTE ESTABLECIDOS*

La idea del tiempo no es ajena al Derecho, en especial como dimensión en que se desarrollan los procedimientos administrativos. En efecto, 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 la teoría del procedimiento como la ciencia de los plazos (cfr. Morón Urbina, 1998). Así, 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– (Morón Urbina, 1998).

Con J. C. MORÓN URBINA, se identifican cuatro características del plazo en el procedimiento administrativo (Morón Urbina, 1998):

Certeza, pues es fijado de forma determinada y, desde su establecimiento, es entendido como máximo sin distinguir si está señalado expresamente para una fecha concreta o –como en el caso de los plazos de este estudio– 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.

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.

Obligatoriedad, pues resultan obligatorios para todos los participantes del procedimiento, si bien con los matices y diferencias que se anotaron líneas arriba.

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 aquel periodo de tiempo cierto, normativamente definido⁴ y obligatorio, dentro del cual debe llevarse a cabo una actividad determinada.

Es posible distinguir los plazos administrativos siguiendo ciertos criterios clasificatorios (Morón Urbina, 1998). Para efectos de esta investigación, consideramos útil la clasificación fundamental planteada en el ámbito español por H. GONSÁLBEZ PEQUEÑO, quien diferencia a partir de la normativa española “[...] *entre los plazos de los trámites administrativos de un procedimiento, y el plazo total del procedimiento*

⁴ 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.

administrativo [...]”, distinguiendo también “[...] *entre plazos destinados a los administrados y plazos destinados a la Administración Pública*” (Gonsálbez Pequeño, 2017, 1196-1197). 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 primer lugar, 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 autoridad. En segundo lugar, por su proyección en el procedimiento mismo, podrán ser (i) plazos procedimentales, entendidos como aquellos fijados por la normativa para los actos y trámites que integran el procedimiento, o (ii) plazos máximos de duración, entendidos como aquellos fijados por la normativa para la duración máxima de cada procedimiento en sí mismo; es decir, plazos totales. En vista de la delimitación del objeto de esta investigación, el análisis gravitará en torno a los plazos máximos de duración los que, como veremos, en la práctica difundida en el ordenamiento peruano, son dirigidos primordialmente a la autoridad. Nos explicamos, desde dos cuestiones relevantes a tener en cuenta sobre la regulación de los plazos máximos de duración de los procedimientos.

En primer lugar, se encuentra la cuestión de si dichos plazos máximos se refieren al procedimiento en su totalidad, englobado como un todo y comprendiendo, por tanto, actuaciones de administrados y autoridades, o si –por el contrario– se refieren únicamente a las actuaciones de la autoridad. Al respecto, se anota que el plazo máximo de duración de treinta (30) días hábiles está regulado en los artículos 39 y 153 del TUO LPAG⁵ como parámetro para todo el procedimiento, siendo el criterio

⁵ Anotamos también la innecesaria regulación dual de esta materia en dos mismos artículos de una misma norma, en términos casi idénticos.

para su definición el contabilizarlo *desde su inicio y hasta su término*, lo que debería ser comprensivo de –efectivamente– el procedimiento completo, englobado como un todo. 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 estructura al procedimiento como un todo, desde su inicio y hasta su final. Por ello, desde la posición de norma común del TUO LPAG y las garantías que otorga a los administrados, también debería ser ese el criterio de legisladores posteriores y la propia Administración pública al regular procedimientos de duración mayor – aplicando la excepción de las normas revisadas–, pero también al 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, con una suspensión de dichos plazos cuando deba darse lugar a actuaciones por parte de los administrados, observándose ya no un plazo de duración del procedimiento como un todo. La principal consecuencia de esta diferencia 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 autoridad, y no directamente desde el conocimiento de su fecha de inicio. Una segunda consecuencia es la de una marcada tolerancia a la pasividad en 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 autoridad de conducir los trámites *motu proprio*. Una tercera consecuencia de este cambio de percepción se presenta en la aplicación del plazo máximo de treinta (30) días hábiles

establecido por la regulación general del TUO LPAG, en el diseño de procedimientos establecidos por la vía reglamentaria, los cuales materialmente terminarían superando dicho plazo, por tener que sumarse los plazos para 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 segundo lugar, se encuentra la cuestión de si dichos plazos máximos de duración alcanzan únicamente al ‘plazo para resolver’ o si también abarcan el ‘plazo para notificar’ la decisión de la autoridad. Al respecto, se identifica en que sus artículos 39 y 153, 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. Así, no fluye de nuestra legislación el que el ‘plazo para resolver’ –visto como el plazo máximo que tiene 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–. A diferencia de lo acontecido en el ordenamiento español, en el cual la doctrina anota una claridad indiscutible de las disposiciones que ligan el ‘plazo para resolver’ con el ‘plazo para notificar’ (Beato Espejo, 2000, 22-23 y Santamaría Pastor, 2009, 91-94), la cuestión no resulta tan clara en el 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 (Tribunal Constitucional del Perú, 2018, F.J. 37 y Tribunal Constitucional del Perú,

2021, 14), en la que expresamente ha señalado 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). Se anota el uso por el Tribunal del término ‘expedir’, con el que se refiere a la *emisión* de la resolución.

No obstante, consideramos que una tal lectura de la cuestión es más bien mejorable, por incompleta, ajena al contenido constitucional del derecho de los ciudadanos de obtener respuesta, abordado antes, sobre el cual el Tribunal Constitucional mismo 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 (Tribunal Constitucional del Perú, 2002, F.J. 2.2.4). De hecho, se aprecia que la referida sentencia 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, viendo supeditada su ejecutividad a su notificación. 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 [...]” (énfasis añadido) (Gómez Puente, 2011, 634).

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 en el procedimiento, por ejemplo–, lo que dificulta el notificarle de la decisión, sí, pero es una situación que 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 válido de notificación según lo dispuesto por el TUO LPAG y las disposiciones específicas del procedimiento en cuestión, si fuera el caso.

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. En efecto, 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 “[...] 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 su 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 –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 (Poder Ejecutivo de la República del Perú, 2016, 14-15). 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 se sustentó la modificación afirmando 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 [...]” (Poder Ejecutivo de la República del Perú, 2008, 8-9).

Fue en dicho escenario que se planteó:

“[...] 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” (Poder Ejecutivo de la República del Perú, 2008, 8-9).

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–, se optó por no ligar los plazos de resolución y notificación. Por las razones que hemos identificado, consideramos que dicha decisión es por demás mejorable. Por ello, se hace necesario que 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 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.

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 y el desarrollo legislativo sobre la obligación de resolver, aplicable a todos los procedimientos. Ciertamente, observamos que, *lege lata*, 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 crea condiciones 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 deber y obligación de resolver, 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 para resolver’ 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 ‘plazo de notificación’ de la resolución final únicamente en los casos en los cuales el ordenamiento pudiera así disponerlo expresamente.

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:

- i. Plazos procedimentales, entendidos como todos y cada uno de los plazos fijados por la normativa correspondiente para los trámites que integran a un procedimiento;

ii. 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:

- Si comprenden (o no) solo las actuaciones por parte de la autoridad –los plazos en que la autoridad se encuentra evaluando el expediente– o si se refieren al procedimiento en su totalidad; sobre lo que la práctica difundida en el país es la de considerar únicamente los plazos de la autoridad para resolver, suspendiendo dichos plazos para las actuaciones de los administrados, ampliándose materialmente el plazo total de los procedimientos, habida cuenta de ser necesaria una suma de los diferentes plazos en ellos.
- 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 concluimos que, en el ordenamiento peruano, no se liga el ‘plazo para resolver’ con el ‘plazo para notificar’ aplicable a la resolución final, siendo necesario referirse al plazo máximo de duración como al primero, y pudiendo en todo caso añadirse el ‘plazo de notificación’ de la resolución final únicamente en los casos en los cuales el ordenamiento así lo disponga expresamente. Con ello, el pretendido plazo máximo del procedimiento se ve ampliado materialmente.

Ahora bien, en vista del estado de las cosas a que hemos hecho referencia sobre el ordenamiento peruano, al plazo que verdaderamente pueda colegirse de la suma de los plazos establecidos para cada quién en el procedimiento –a fin de que refleje *todo*

el procedimiento, de forma integral– podríamos referirnos como el ‘plazo integral’ 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 integral’, el que definitivamente debe ser abordado desde una perspectiva casuística y cuantitativa para entender el tiempo que verdaderamente deben tomar los procedimientos para resolverse. Aquello tiene una importancia capital, pues como bien ha afirmado J. C. MORÓN URBINA, 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 (Morón Urbina, 1998). Aquello solo puede lograrse desde una constatación de la realidad, de cuánto *pueden* 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’ a un verdadero ‘plazo real’ que logre reflejar el tiempo en que verdaderamente *puede* y, por lo tanto, *debe* tomar cada procedimiento, en beneficio de una cada vez mayor certeza sobre cuál será la verdadera duración de los trámites.

A partir de todas las consideraciones hechas, 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 constatarse sobre los plazos establecidos normativamente para cada procedimiento, entendiendo que la tendencia en nuestro país es la de

identificar este plazo únicamente con el ‘plazo para resolver’ con que cuenta la autoridad.

3. *EL ‘PLAZO RAZONABLE’ Y LA JUSTIFICACIÓN COMO ELEMENTO DIFERENCIADOR*

La obligación de decidir el pedido en el ‘plazo legal’ coexiste en el ordenamiento peruano junto con un segundo tipo de plazo máximo, 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 ejercicio que deberá plantearse es el de distinguir el ‘plazo legal’ del ‘plazo razonable’ en el ordenamiento peruano y las consecuencias de ello.

A) Aproximación al ‘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. Como se vio antes, este ‘plazo razonable’ es el garantizado por el ordenamiento peruano en los principios de debido procedimiento y celeridad, y constituye un 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 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) (Tribunal Constitucional del Perú, 2018, F.J. 32 y Tribunal Constitucional del Perú, 2021, 12).

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 (Tribunal Constitucional del Perú, 2005, F.J. 21). Más aún, ha señalado 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* [...]” (Tribunal Constitucional del Perú, 2018, F.J. 38 y Tribunal Constitucional del Perú, 2021, 14). 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’. Más bien, para determinar una afectación al ‘plazo razonable’ 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; y si aquello se dio efectivamente en el caso bajo análisis.

B) Criterios generales para el análisis de la justificación en el ‘plazo razonable’, a partir de jurisprudencia del Tribunal Constitucional de los últimos años

El Tribunal Constitucional ha listado, de forma enunciativa, los criterios generales a seguir para determinar la razonabilidad –o falta de– en la duración de los procedimientos, 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 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 –en adelante, la “STC 4532-2013-PA”–, y Nro. 00225-2017-PA/TC, del año 2021 –en adelante, la “STC 225-2017-PA”–). Si bien la discusión principal, en ambos casos, gravitaba sobre la determinación de intereses en el cobro de tributos, se trata de un análisis constitucional vigente y aplicable al objeto de estudio, razón por la cual solo se revisará en lo concerniente a él.

a. 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 es particularmente compleja. En líneas generales, el Tribunal 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 esclarecimiento de los hechos en el caso concreto, y (iii) una pluralidad de administrados involucrados en el procedimiento, de darse el caso.

i. Sobre el primer factor de análisis, lo vemos referido a la complejidad de la materia, pero no a la materia en sí misma, sino que enmarcada en la actividad

y competencias regulares que la autoridad despliega. 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.

- ii. 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 su 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.

- iii. 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, como sí lo haría una pluralidad anormal. 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 sobre este criterio y cómo aplicó los factores de análisis por él listados. En la STC 4532-2013-PA, F.J. 39-40, 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. En la STC 225-2017-PA, p. 15, 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. Ambas sentencias concluyen, sin mayor explicación adicional, que los correspondientes procedimientos no son complejos.

Al respecto, dos notas con relación a dichos análisis: 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 un EIA-d (mayor envergadura) que sobre el pedido de una DIA (menor envergadura); no obstante, se entiende que el legislador ha anticipado dicha situación y, teniéndola en cuenta, ha asignado plazos diferentes, mayores para el EIA-d y menores para la DIA. 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 una entidad. En efecto, la novedad y ausencia de regulación específica podrían, en ciertos casos, añadir complejidad a la solución del asunto.

A manera de conclusión, observamos que la ‘complejidad’ de un procedimiento, analizado él solo, es de espínosa determinación, por deber tenerse en cuenta una serie de factores adicionales, principalmente relacionados con la capacidad de la autoridad misma para atenderlos. 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 podrá ser mejor efectuada entre procedimientos del mismo tipo.

b. 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 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*”⁶ en la tramitación y resolución de impugnaciones, entre otros.

i. 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 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

⁶ 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*” correspondería a un uso lato del término, sin distinguir entre el incumplimiento del ‘plazo razonable’ y el del mero ‘plazo legal’.

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.

- ii. Sobre el segundo factor de análisis, estimamos relevante la justificación –o la falta de– que la autoridad dé para el requerimiento, admisión o actuación de determinados elementos probatorios, contrastándola con la utilidad que el 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 la regulación aplicable al procedimiento e, incluso, con otros expedientes de la misma materia, a efectos de analizar si los elementos de convicción son normalmente requeridos o si fueron requeridos en otros casos y, de no ser el caso, las razones que justifiquen dicha diferenciación.
- iii. 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 dilaciones en la resolución de impugnaciones, si no es analizando el ‘plazo razonable’ de resolución de dichas impugnaciones?

Además, 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 sobre este criterio y cómo aplicó los factores de análisis por él listados. En la STC 4532-2013-PA, F.J. 42-43, el Tribunal destacó los plazos que tardó la entidad en resolver, contraponiéndolos al ‘plazo legal’ establecido. 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 la STC 225-2017-PA, p. 15-16, 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*”. Desde luego, anecdótico resulta que, de entre todos los factores de análisis que el Tribunal lista para la 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 que la carga procesal excesiva no puede ser invocada por la administración *sin más* como motivo justificante del

retardo, 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 el encontrar soluciones en la gestión y asignación de recursos de la entidad, ciertamente una tal situación se enmarca en su normalidad, 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.

c. Conducta procedimental del administrado

Criterio con el cual se evalúa si el administrado mostró 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, será determinante distinguir entre, de un lado, el uso regular por el 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. 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 del Tribunal 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 procedimiento. 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, en la STC 225-2017-PA, p. 15, un argumento sobre el Tribunal afirma deber pronunciarse, pero que; sin embargo, concluye inmediatamente después sin un análisis de la materia. 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 del administrado, frente al 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.

d. Consecuencias de la dilación 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 tales ‘relevancia’ e ‘intensidad’ que menciona. 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. No obstante, la figura tiene contornos, desde luego, difusos.

Por esa razón, y una vez más, será ilustrativo revisar el análisis que el Tribunal 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 la STC 4532-2013-PA, F.J. 45-46, 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*”. Con ello, concluye que el prolongado transcurso del tiempo afectó de “*manera particular*” la situación del administrado. En la STC 225-2017-PA, p. 16, 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.

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 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, 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 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 la STC 225-2017-PA, p. 40, invita a reflexión la importante cuestión planteada por la profesora M. LEDESMA NARVÁEZ, en el fundamento de su voto singular junto a MIRANDA CANALES, quienes plantearon la pregunta de si “[...] *¿las cuestiones de deudas monetarias son realmente irreparables?* [...]” (cursiva en el original), 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, en la jurisprudencia comentada no emplea exactamente los criterios de ‘relevancia’ e ‘intensidad’ por él mismo planteados, analizando el “*perjuicio significativo*” por “*desmedro económico*” o “*grave amenaza al patrimonio*”.

A manera de conclusión sobre este aspecto, en vista del análisis efectuado por el Tribunal 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, perfeccionamiento social o ejercicio de su libertad, sino también para el ejercicio de su libertad de empresa, e incluso perjuicios económicos, aunque 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 quinto 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 sus estadios intermedios, 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.

C) *Concreciones sobre el ‘plazo razonable’ y las distancias que lo separan del ‘plazo legal’*

En vista de todo ello, y en oposición al ‘plazo legal’, el ‘plazo razonable’ podrá 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.

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 (Tribunal Constitucional del Perú, 2018, F.J. 32 y Tribunal Constitucional del Perú, 2021, 12), 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 se podrá 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.

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 M. GÓMEZ PUENTE, quien considera al ‘plazo legal’, al ‘plazo para resolver’ y al ‘deber de resolver’ como reconfigurados por el ‘plazo razonable’ (cfr. Gómez Puente, 2011, 645-651), sobre lo que menciona 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] [...]” (Gómez Puente, 2011, 650), pero llega a afirmar 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] [...]” (Gómez Puente, 2011, 651). La consecuencia de una tal observación es que se relativiza la exigencia del ‘plazo legal’ y el deber y obligación que en el procedimiento supone para la autoridad, lesionando el principio de legalidad que conmina a la Administración pública y 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 autor, 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 del ordenamiento y los operadores jurídicos, por ejemplo, mejorando la asignación y uso de recursos de las instituciones, mejorando los procesos de cada procedimiento y cada institución o, en 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 y la sujeción de la Administración pública a dicha normativa.

Desde nuestro ordenamiento, como adelantamos ya, vemos el ‘deber de resolver’ de la Administración pública como un deber abstracto y fundamental 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 ya– se generan reales obligaciones y derechos para las partes, dicho ‘deber de resolver’ genera la obligación capital para la autoridad en tal contexto, como es, justamente, la obligación –real, exigible por el administrado– de resolver las materias del procedimiento. Dichos 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 conexo, pero ciertamente diferenciable, ubicamos el ‘plazo razonable’ como criterio posterior y adicional de utilidad para el ordenamiento en la tutela de ciertos derechos y principios de especial envergadura, para salvar una situación de imperfección, pero que no debe en sí mismo convertirse en estándar sino retroalimentar –una vez determinado– las mejoras normativas que corresponda hacer a los plazos legales de los procedimientos, así como su estructura y funcionamiento.

IV. SIMPLES ‘DEMORAS’ VS. ‘INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA’, A PARTIR DE LA DISTINCIÓN ENTRE EL ‘PLAZO LEGAL’ Y EL ‘PLAZO RAZONABLE’

1. ‘DEMORAS’ COMO MEROS INCUMPLIMIENTOS DEL ‘PLAZO LEGAL’

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 expedientes 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. 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. Dicho plazo, como

explicamos antes, compele a la Administración pública por la fuerza y naturaleza de su vinculación a la ley, en lo que se traduce en el principio de legalidad. Por lo tanto, el incumplimiento de dicho plazo representa una clamorosa infracción de la Administración pública frente a su cardinal llamado de respetar el ordenamiento jurídico y, dentro de él, a lo que la normativa disponga, lo que convierte al fenómeno en una patología de gran importancia en el ordenamiento.

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 del verbo ‘demorar’ es la de ‘retardar’ (Real Academia Española, 2014), que a su vez se define como “*diferir, detener, entorpecer, dilatar*” (Real Academia Española, 2014) 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. El empleo de este término permite aprovechar el uso lato que se le da en el habla cotidiana, a efectos de referirse a toda situación de exceso del ‘plazo legal’ en los procedimientos administrativos como una ‘demora’, como una situación general constatada con el mero transcurso del tiempo, y poder diferenciarla del análisis adicional que exige la ‘inactividad administrativa’ como fenómeno más específico, lo que se verá a continuación.

2. ‘INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA’ Y SU CORRESPONDENCIA CON LOS INCUMPLIMIENTOS AL ‘PLAZO RAZONABLE’

Desde un punto de vista meramente semántico, la ‘inactividad’ se define de forma negativa como la “*carencia de actividad*” (Real Academia Española, 2014), la misma que puede definirse como el “*conjunto de operaciones o tareas propias de una persona o entidad*” (Real Academia Española, 2014). 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. 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 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 (Gómez Puente, 2011, 74-76):

- i. Ausencia de una actuación administrativa, jurídica o material;
- ii. Incumplimiento de un deber legal de actuar; y
- iii. Posibilidad de atender o cumplir dicho deber legal.

A) *Delimitación conceptual*

- a. 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 (Gómez Puente, 2011, 74). 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 sus conductas individuales – activas o pasivas– divididas como (i) conductas declarativas, o (ii) conductas materiales (Gómez Puente, 77-84), en línea con la doctrina consultada atrás. 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:

- i. 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:
- 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.
 - 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.
 - 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.
- ii. 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.

b. 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 (Gómez Puente, 2011, 127). 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 (Gómez Puente, 2011 84-85). 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.

c. Posibilidad de atender o cumplir el deber legal de actuar

Explica M. GÓMEZ PUENTE que 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 (Gómez Puente, 2011). 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. 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

inactivad administrativa, y resulta plenamente aplicable a él, como se verá a profundidad más adelante.

B) *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. Pese a no ser objeto de esta investigación ahondar en análisis exhaustivos sobre la doctrina existente, es pertinente recordar la clasificación propuesta por dicho autor, 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, en un primer momento, explicando 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) (Nieto, 1962, 80).

Posteriormente, la clasificación definitiva de la inactividad de la Administración Pública para el autor fue la siguiente (Nieto, 1986, 21-25):

- i. 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.

- ii. Inactividad material, la misma que el autor dividió en los siguientes subtipos:
- 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 pública, o cuando media un derecho del administrado⁷.
 - Inactividad material positiva, producida respecto a una situación o actividad ilegal.
 - 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 –sin dudas, tributaria de la planteada por A. NIETO– (Gómez Puente, 2011, 148-150), con los comentarios que se presenta a continuación.

a. Inactividad formal de la Administración pública.

Consistente 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:

⁷ 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, 1986, 22).

- i. 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.
- ii. 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.
- iii. Inactividad formal singular o procedimental, que supone la no formulación de una declaración unilateral que a la que resulte obligada en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria. En otras palabras, 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 –vistos ya–, esta inactividad pueda manifestarse en todos ellos, de acuerdo con lo siguiente:
 - Inactividad en la iniciación del procedimiento (Gómez Puente, 2011, 513-525). Siendo que los procedimientos administrativos tienen dos tipos de inicio –de oficio o a solicitud del interesado–, para el estudio de la inactividad en este hito son relevantes los supuestos en que sea la Administración pública quien esté llamada a iniciar el procedimiento.

- Inactividad en el desarrollo –ordenación o impulso– del procedimiento (Gómez Puente, 2011, 555-626). La inactividad puede afectar también a los actos de ordenación o instrucción del procedimiento, ya que puede paralizarse por la falta de realización de las actuaciones de impulso necesarias para el dictado de la resolución, razón por la cual esta inactividad es también denominada ‘interlocutoria y de trámite’.
- Inactividad en la finalización del procedimiento (Gómez Puente, 2011, 627-699), o ‘decisoria’. Por último, resulta patente que el transcurso del tiempo en que se desarrolla el procedimiento en sí mismo puede significar una paralización del procedimiento de cara al momento mismo de la resolución, decisión del procedimiento y forma normal y esperada de su conclusión.

b. 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.

3. *‘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 ‘demoras’ e ‘inactividad administrativa’. Ilustrativo será el ejercicio de comparar los elementos de la ‘inactividad administrativa’ contra el incumplimiento tanto del ‘plazo legal’ como del ‘plazo razonable’. Con ello, encontraremos presentes dos de estos elementos en ambos y el tercero, no. En efecto, los elementos de

“ausencia de una actuación administrativa” e “incumplimiento de un deber legal de actuar” se encontrarán presentes en el incumplimiento de 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 ya⁸. 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 M. GÓMEZ PUENTE, “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

⁸ Ahora bien, observamos que 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. (Gómez Puente, 2011, 634-635). No obstante, una tal situación no será comprendida dentro de nuestro estudio.

deber de obrar predeterminado y materialmente posible” (énfasis añadido) (Gómez Puente, 2011, 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 llana ‘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 M. GÓMEZ PUENTE –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 [sic], la falta de resolución al vencer este no necesariamente permite hablar de inactividad administrativa [...]*” (énfasis añadido) (Gómez Puente, 2011, 648).

La distinción entre las figuras 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. En efecto, y, en primer lugar, una tal distinción de los plazos en el ordenamiento peruano otorga predictibilidad al ciudadano dentro de su procedimiento, en lo referido al ‘plazo legal’ y las denominadas llanas ‘demoras’, toda vez que la obligación de la autoridad 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 autoridad 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, con el ejemplo paradigmático del silencio administrativo aplicable y la posibilidad de recurrirlo en la vía administrativa o judicial, según fuera el caso.

Luego, en lo referido al 'plazo razonable' y la 'inactividad administrativa formal singular' propiamente dicha, existirán situaciones en la cuales, desde luego, una mera constatación objetiva del transcurso del 'plazo legal' no bastará. En dichos casos, se hará necesaria una constatación con contornos de una mayor subjetividad en el caso concreto⁹, a partir de la justificación (o falta de) que tuvieran tales incumplimientos en el procedimiento bajo discusión.

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 legal', 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 otras herramientas a favor de los administrados 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

⁹ Naturalmente, será mucho lo que pueda decirse sobre un posible elemento de subjetividad en la aplicación del sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración pública en el país – ampliamente discutida por la más autorizada doctrina a nivel nacional –, lo que, no obstante, no podrá ser materia de esta investigación.

resolver el procedimiento. Todas ellas, cautivadoras materias que, sin embargo, no podrán ser objeto de investigación en esta oportunidad, debiendo reservarse para un estudio futuro.

V. CONCLUSIONES

El ‘plazo legal’ del procedimiento, referido como su plazo máximo de duración, se define como aquel periodo de tiempo cierto, normativamente definido y obligatorio, dentro del cual debe desarrollarse el procedimiento administrativo en su totalidad. No obstante, se presentan algunas cuestiones importantes.

La primera cuestión está referida a si comprende (o no) solo las actuaciones por parte de la autoridad o si se refiere al procedimiento en su totalidad; sobre lo que la práctica difundida en el país es la de considerar únicamente los plazos de la autoridad para resolver, suspendiendo dichos plazos para las actuaciones de los administrados, ampliándose materialmente el plazo total de los procedimientos, habida cuenta de ser necesaria una suma de los diferentes plazos en ellos.

La segunda cuestión está referida a si comprende (o no), además del plazo máximo fijado para dictar la resolución, el plazo de notificación al administrado como ligado a él; siendo que, en el ordenamiento peruano, no se liga el ‘plazo para resolver’ con el ‘plazo para notificar’ la resolución final, siendo necesario referirse al plazo máximo de duración como el primero. Con ello, anotamos, el pretendido plazo máximo del procedimiento se ve ampliado materialmente.

Con ello, se identifican otros conceptos vinculados, como el ‘plazo para resolver’ y el ‘plazo para notificar’, los que se vuelven de especial importancia frente a las contradicciones de la regulación dual de los efectos del silencio administrativo positivo, en el que dichos plazos se unifican o dividen de forma contradictoria en dos

artículos diferentes de la norma: 36 y 199.1 del TUO LPAG. Adicionalmente, se identifica otra regulación dual innecesaria sobre el plazo general de treinta (30) días, en los artículos 39 y 153 del TUO LPAG.

Consideramos que existe una gran oportunidad para un cambio de paradigma en el sistema peruano en línea con las observaciones de la investigación o, como mínimo, para la supresión de las disposiciones actualmente vigentes que resulten innecesariamente duales y, más aún, contradictorias.

Asimismo, es posible hacer mejoras al diseño y concepción de los procedimientos, que pasen por una mejora en la asignación y uso de recursos para volverlos más céleres y eficientes, pero también en la retroalimentación en la formulación de normativa con lecciones aprendidas y sustento en indicadores cuantitativos sobre la duración de los procedimientos: cuánto *pueden* los procedimientos durar en realidad, a efectos de sincerar los plazos en los casos en que aquello sea necesario.

El ‘plazo razonable’ del procedimiento se define 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, lo que debe justificarse suficientemente. Para su determinación, debe analizarse el caso concreto, para lo cual el Tribunal Constitucional ha aportado una serie de criterios y factores de análisis, de manera enunciativa.

El ‘plazo razonable’ se define *ex post*, a diferencia del ‘plazo legal’, que se conoce *ex ante*. 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 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.

A partir del estudio conceptual realizado, se diferencian los conceptos de ‘plazo legal’ y ‘plazo razonable’, con la justificación como elemento diferenciador entre ellos. Sus incumplimientos se identifican respectivamente con las ‘demoras’ e ‘inactividad administrativa’ –siendo la de los procedimientos bajo estudio la inactividad administrativa formal singular–. A partir de ello, es posible identificar y caracterizar una serie de alternativas de gestión de dichos incumplimientos, cuyo uso puede mejor explicarse según sean útiles frente a ‘demoras’ o ‘inactividad administrativa’.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Barnes, J. (2011). Tres generaciones del procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, (67), 77-108.
- Beato Espejo, M. (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.
- García de Enterría, E., Fernández, T. (2002a). *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Civitas Ediciones S. L.
- García de Enterría, E., Fernández, T. (2002b). *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Civitas Ediciones S. L.
- Gómez Puente, M. (2011). *La inactividad de la administración*, Editorial Aranzadi.
- Gonsálbez Pequeño, H. (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. Tirant lo Blanch.

González Navarro, F. (1981). Procedimiento administrativo común, procedimientos triangulares y procedimientos complejos. *Revista de estudios de la vida local*, (211), 409-454.

Gordillo, A. (2016). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, Tomo IV, F.D.A.

Huapaya Tapia, R., Sánchez Povis, L. (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.

Morón Urbina, J. (2018a). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Texto Único Ordenado de la Ley No, 27444*, Tomo I, Gaceta Jurídica.

Morón Urbina, J. (2018b). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Texto Único Ordenado de la Ley No, 27444*, Tomo II, Gaceta Jurídica.

Nieto, A. (1962). La inactividad de la administración y el recurso contencioso-administrativo, *Revista de Administración Pública*, (37), 75-126.

Nieto, A. (1986). La inactividad material de la administración: veinticinco años después, *Documentación Administrativa*, (28), 11-64.

Santamaría Pastor, J. (2009). *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo II, Iustel.

1. DOCUMENTOS Y RECURSOS EN LÍNEA

Morón Urbina, J. (1998). El plazo administrativo (con especial referencia al Derecho comparado). Recuperado de <https://www.carm.es/chac/interleg/arti0006.htm> (vista el 15.11.2023).

Real Academia Española – RAE. (2014). Diccionario de la Lengua Española, 23a. ed., [versión 23.3 en línea]. Recuperado de <https://www.rae.es/> (vista el 15.11.2023).

2. JURISPRUDENCIA

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

Tribunal Constitucional del Perú. (2005). Sentencia recaída en el Expediente Nro. 3778-2004-AA/TC.

Tribunal Constitucional del Perú. (2018). Sentencia recaída en el Expediente Nro. 04532-2013-PA/TC.

Tribunal Constitucional del Perú. (2021). Sentencia recaída en el Expediente Nro. 00225-2017-PA/TC.

3. 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 (vista el 15.11.2023).

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> (vista el 15.11.2023).