

La confianza legítima como principio fundamental ante la regulación del Estado en la suspensión de plazos de procedimientos administrativos durante el estado de emergencia por el COVID-19

The legitimate trust as a fundamental principle before the state regulation in the suspension of the terms of administrative procedures during the state of emergency by the COVID-19

David De La Torre¹

David Jean Paul Francisco De La Torre Andía es abogado por la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (UNSAAC) con especialización en asociaciones público- privadas, Derecho Administrativo (PUCP) y Contratación Pública (UP). Máster en Derecho de los Sectores Regulados en la Universidad Carlos III de Madrid. Contacto: davidjp.delatorre@gmail.com

RESUMEN

En este trabajo se desarrolla el concepto de Regulación como método de intervención del Estado en la vida de los ciudadanos y la relación que esta pudiera tener con el Principio de Confianza Legítima. Sobre esa base extrapolaremos la posición para analizar la Confianza Legítima en torno de la suspensión de plazos de procedimientos administrativos durante el estado de emergencia por el COVID-19.

PALABRAS CLAVE

Regulación | Confianza Legítima | Suspensión de plazos | Estado de Emergencia | COVID-19

ABSTRACT

In this paper I will discuss the concept of Regulation like an intervention method of the states in the life of citizens and in the relation that this might have with the principle of legitimate expectations. On this basis, I will extrapolate the position to analyze the regulatory framework of suspension of the deadlines in administrative procedures during the state of emergency caused by COVID- 19.

KEY WORDS

Regulación | Confianza Legítima | Suspensión de plazos | Estado de Emergencia | COVID-19

SOBRE EL ARTÍCULO

El siguiente artículo fue recibido por la Comisión de Publicaciones el 29 de abril de 2010 y aprobado para su publicación el 21 de junio de 2020.

SUMARIO

- 1 El trabajo elaborado constituye una opinión personal al momento de su realización, dentro del ámbito doctrinario y académico, y no constituye una posición institucional ni consejo legal, ni adelantan posición sobre el mismo.

1. Introducción; 2. La Regulación como función estatal, 2.1 La Regulación como función, 2.2 La definición de Regulación; 3. El Principio de Confianza Legítima, 3.1 La aparición del Principio de Confianza Legítima, 3.2 El Principio de Seguridad Jurídica y su relación con la Confianza Legítima, 3.3 La Confianza Legítima dentro de la regulación administrativa peruana; 4. La Suspensión de plazos de Procedimientos Administrativos por el COVID-19 y su relación con el Principio de Confianza Legítima, 4.1 La Suspensión de los Plazos, 4.2 Inicia la Incertidumbre, 4.3 El error, aumentado, 4.4 El colofón; 5. Reflexiones Finales; 6. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo², buscaremos desarrollar algunos conceptos en torno a la actuación del Estado y su función de dirección para el cumplimiento de determinados fines, así como su intervención en la vida de los ciudadanos y, en precisión, sobre los administrados. Para ello nos concentraremos en hablar sobre la Regulación como función de la Administración y su relación con el Principio de Confianza Legítima, que todo administrado puede tener sobre las actuaciones de esta.

Identificados estos conceptos, pasaremos a analizar el marco regulatorio sobre la suspensión de plazos de procedimientos administrativos durante el estado de emergencia por el COVID 19.

En síntesis, al final de este trabajo se espera que los lectores puedan tener un mejor escenario sobre la función regulatoria del Estado en su dimensión orgánica, el Principio de Confianza Legítima en las actuaciones del Estado y en ese espectro analizar ellos mismos el marco regulatorio de suspensión de plazos de procedimientos administrativos durante el estado de emergencia por el COVID 19.

2. LA REGULACIÓN COMO FUNCIÓN ESTATAL

2.1. La regulación como función

Actualmente, el término “regulación”, suele ser usado indistintamente por la población en general, incluidos profesionales del Derecho³ para referirse a sus dos significados relevantes relacionados con el verbo regular: i) “ajustar, reglar o poner en orden algo” y ii) “ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines”⁴.

2 Este trabajo está basado en uno de los Títulos, “La Mejora Regulatoria”, del Trabajo de Fin de Máster: “Mejora Regulatoria: Seguridad jurídica y riesgo regulatorio de las inversiones en energías renovables en España. Una visión panorámica de la experiencia española en regulación de energías renovables y los aprendizajes ante una visión comparada con la regulación peruana”, elaborado por el autor para optar el grado de Máster Universitario en Derecho de los Sectores Regulados en la Universidad Carlos III de Madrid.

3 Respecto del uso indistinto entre regulación y normación, el profesor Iñigo Del Guayo, señala que debido a que “la regulación tiene que ver con reglas jurídicas (...) actualmente definimos la regla jurídica como aquella norma aprobada, promulgada y publicada por alguno de los poderes públicos que tiene competencias para hacerlo. La esencia de la norma y de la regla (jurídica) consiste hoy en su imposición por el poder. De aquí deriva la identificación entre regulación y normación”. Del Guayo, I., Regulación, “La regulación y las reglas” (p. 198). Madrid, España: Marcial Pons.

4 Real Academia Española: Diccionario de la lengua española, 23.a ed., [versión 23.3 en línea]. < <https://dle.rae.es/regular?m=form> > (26.04.2020)

Así, el término regulación es relacionado con la actividad normativa del Estado, es decir, se suele homologar el término regular a la actividad de reglar o normar, esto es, producir normas.

No obstante, tanto profesores universitarios, como profesionales, especialmente de Economía y del Derecho, “convienen en que la expresión pertenece al campo semántico de **la intervención pública en la vida de los ciudadanos.**” (Del Guayo, 2017, 20).⁵

En ese sentido, entiéndase la Regulación no solo como sinónimo de normar, sino entendida como una nueva función reguladora⁶. De esta manera, la idea de un Estado Administrador se ve superado por un Estado „Regulador, “donde el protagonismo se comparte con las organizaciones de la comunidad” .

Así, el tratamiento del término Regulación, tendrá como noción un nuevo fenómeno de manejo y arreglo conforme a criterios públicos de determinados sectores de la vida económica-social por parte del Estado. L. Parejo (2017).

De esta manera, para efectos de este trabajo, propongo definir entonces la Regulación como aquella actividad que como función pública realiza el Estado para la intervención en la vida de los ciudadanos, como una **función de dirección para el cumplimiento de determinados fines.**

2.2. La definición de Regulación

En los países de Europa Occidental se han utilizado, inicialmente, para referirse a la normativa en general de cualquier institución del Estado “las palabras regulación, regolazione, regulacao y régulation”⁸. Este uso tradicional de vocablos en los distintos idiomas (español, italiano, portugués, francés) que se hablan en la Unión Europea, suelen ser traducciones de la palabra inglesa regulation, la cual tiene hasta tres acepciones: **función pública**, norma jurídica nacional y norma jurídica de la Unión Europea. Es de esta manera que se pasa a adoptar en Europa la primera acepción, como un nuevo concepto de función pública, conforme lo

5 El profesor Iñigo Del Guayo señala sobre el particular que, “Los profesionales de la economía y del Derecho, así como profesores universitarios del Reino Unido y de los Estados Unidos (y otros países cuyo Derecho está influenciado por ellos) convienen en que la expresión pertenece al campo semántico de la intervención pública en la vida de los ciudadanos.” Del Guayo, I. (2017). “La regulación como función, pero no solo normativa”. En Regulación. Madrid: Marcial Pons.

6 Como indica el profesor Parejo Alfonso (2017). La introducción de la regulación en Europa suele relacionarse con la asunción y el impulso por la actual Unión Europea de políticas de liberalización y privatización con incidencia de la actividad prestacional directa del Estado”. La nueva función pública de la regulación. En Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI, en Libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, Valencia, Tirant lo Blanch, (p. 1381).

7 Hood, C., Rothstein, H., & Baldwin, R. (2006). El gobierno del riesgo: Aproximación a los regímenes de regulación de riesgos (Ariel prevención y seguridad). Madrid: Ariel.

8 “las palabras regulación, regolazione, regulacao y régulation han sido tradicionalmente utilizadas para referirse a cualesquiera reglas jurídicas vigentes en cualquier sector, con independencia de la institución que las haya producido y de la finalidad perseguida por esas reglas y, en particular, con independencia de que estén específicamente dirigidas a mitigar los efectos negativos de los monopolios naturales” Del Guayo, I. (2017). “La Introducción de la regulación a través de la Unión Europea”. En Regulación (p. 52). Madrid: Marcial Pons.

hemos descrito en el numeral anterior de este trabajo, iniciándose la utilización del término regulación, en español, de una manera distinta a su concepción primera de reglamentación normativa.

La regulación debe entenderse entonces, en su verdadera proporción que va más allá de la producción normativa, siendo más cercana al término anglosajón del que proviene, regulation.

Como una breve introducción a esta definición de regulation, señalaremos que, de acuerdo con el profesor Santiago Muñoz Machado (2009), a partir de las dos últimas décadas del siglo XX, muchas empresas de Europa se privatizaron y la mayor parte de los sectores económicos se liberalizaron, abriéndolos a la libre competencia. Como consecuencia de ello y a partir de ese momento se elevó la importancia de la función de regulación, entendida no como el poder de dictar normas, sino de utilizar todos los instrumentos, normativos y ejecutivos, precisos para orientar el funcionamiento de los mercados hacia la competencia e imponer obligaciones de servicio público a los operadores para que su natural afán de beneficio fuera compatible con las exigencias del interés general (18)⁹.

Como vemos, si bien la regulación no es propiamente nueva, sino que la nueva acepción del término utilizado como “función del Estado”, se da a partir de la liberalización del mercado europeo a finales del siglo XX¹⁰.

Teniendo identificados la definición de regulación y la actividad regulatoria del Estado, en los próximos títulos pasaremos a señalar, sobre esta base, cómo está función pública del Estado se traslada en general a la intervención en la vida de los ciudadanos, para la dirección y el cumplimiento de determinados fines, para el caso específico, la suspensión de plazos de procedimientos administrativos durante el estado de emergencia por el COVID 19, y cómo el Principio de Confianza Legítima, puede interactuar al respecto.

3. EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA

Sobre la aproximación realizada al concepto de Regulación, como función pública en su concepción más amplia, veremos a continuación cómo esta función debiera estar relacionada, con el Principio de Confianza Legítima.

9 Muñoz Machado, S. (2009). “Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica”. En Derecho de la Regulación Económica. Madrid: IUSTEL

10 Por su parte, señalar que la teoría de la regulación económica surgió, en EEUU tras la guerra de Secesión a mediados del siglo XIX, como solución al conflicto generado por el monopolio de la construcción del ferrocarril y los intereses de los potenciales usuarios a acceder al disfrute del nuevo medio de transporte. Así, la Teoría del command & control sobre las empresas, surge como una necesidad concreta de regulación, que se asume por las primeras Comisiones (antecedente de las actuales agencias independientes), que progresivamente van alcanzando mayor reconocimiento institucional. Así, en las sentencias de la Corte Suprema *Munn vs. Illinois*, de 1877, y *Wabash Railway vs. Illinois*, de 1886, se acreditó la competencia constitucional federal de la regulación del comercio más allá de las fronteras de cada estado. Esto derivó en la creación de la Comisión de Comercio Interestatal, considerada la primera agencia reguladora en sentido moderno y el punto de nacimiento del derecho administrativo en EEUU (Muñoz Machado, 2009, pp. 136 y ss.). en cita de Baamonde Gómez, L. (2019). Estado regulador. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, 17, 249-261. doi: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.5030>.

Resaltaremos, a este punto, la premisa de que, ante una actuación del Estado, en tanto regulación, más, si esta es nueva, cambia generalmente un statu quo de los administrados, quienes confiarán razonablemente en la actuación estatal.

3.1. La aparición del Principio de Confianza Legítima

Íntimamente ligado a la seguridad jurídica y siguiendo la línea de varios autores citados a continuación, se marca la senda del concepto y contenido de la Confianza Legítima.

En ese entendido, señalaremos como nacimiento de este principio, al menos a nivel europeo, el Derecho Alemán, en concreto, la sentencia del Tribunal Administrativo de Berlín del 14 de noviembre de 1956, que trata de la confianza puesta en la Administración. El caso versa sobre la situación donde una viuda alemana residente en Berlín Oriental realiza una consulta a la Administración, sobre si podía recibir su pensión si se trasladaba a Berlín Occidental, la cual, recibiendo una respuesta positiva, se muda, para luego llevarse la sorpresa de que, la Administración le comunicaba que realizado el procedimiento para el pago de su pensión, la viuda no cumplía con todos los requisitos para percibirla en caso se mudara de la ciudad.

En esa trama, nace el primer contexto de la Confianza Legítima, como aquella confianza depositada en la Administración que se ve violentada mediante actos de la propia Administración, la cual, previamente había condicionado la actuación del administrado, para luego cambiar su posición produciéndole como consecuencia un daño.

Según el profesor Tomás de la Quadra-Salcedo (2011), se plantea la cuestión de la confianza legítima no solo por la protección a la confianza que se ha podido generar en los ciudadanos, sino que “también se plantea la cuestión con respecto a las leyes que cambian un statu quo previo”¹¹.

Posteriormente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el año 1973, en el asunto 81/72, Comisión vs. Consejo, dictó la primera sentencia referida propiamente a la vulneración de la Confianza Legítima. En esta sentencia se señala que, en contra de una actuación de la Comisión Europea¹², mediante la cual se aumentaban los salarios de sus funcionarios, el Consejo Europeo¹³ contradujo la actuación meses más tarde, de una manera injustificada y en un plazo y forma breve, vulnerando así la confianza legítima de los funcionarios de la Comisión respecto de los salarios que percibirían y sobre los cuales habían

11 Sobre el origen de la confianza legítima y su protección, se ha considerado la introducción que hace el profesor De la Quadra-Salcedo, T. (2011). “Seguridad jurídica y protección de la confianza legítima” en Cuestiones actuales del Derecho de la Energía”. Comisión Nacional de la Energía. Madrid, IUSTEL, pp. 169 y ss.

12 La Comisión Europea es el órgano ejecutivo, políticamente independiente, de la Unión Europea. La Comisión es la única instancia responsable de elaborar propuestas de nueva legislación europea y de aplicar las decisiones del Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_es

13 El Consejo Europeo está formado por los jefes de Estado o de Gobierno de todos los países de la Unión Europea, el presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión Europea. Decide sobre la orientación y las prioridades políticas generales de la Unión Europea, pero no legisla. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_es

puesto sus expectativas y actuaciones personales.

Cabe mencionar, además, que, años después, en 1979, en el asunto 84/78 conocido como “Tomadini”, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea estableció que cuando haya una confrontación entre la Confianza Legítima y el Interés Público, prevalecerá este último. Entendiéndose de alguna manera que solo en esas circunstancias podría soslayarse este principio.

Adicionalmente, en este breve repaso sobre el nacimiento del Principio de Confianza Legítima a través de las sentencias de la hoy Unión Europea, señalaremos que el año 1988 en la Sentencia del Tribunal de Justicia del 26 de abril, caso “Hauptzollant Hamburg”, se establecieron ciertos requisitos para saber cuándo se estaba ante la vulneración de la Confianza Legítima, para lo cual tomaron el planteamiento de Lorenzo de Membiela¹⁴, siendo estos los siguientes:

- a) No es suficiente que la Administración Pública realice insinuaciones o promesas, sino que ofrezca seguridades específicas respecto de la regularidad de la conducta que se quiere consolidar.
- b) Las esperanzas en una decisión deben ser debidamente fundadas.
- c) La posición que se espera adquirir debe ser legal, no contraria a Derecho.

Es sobre esta sentencia que luego se han desarrollado en la Unión Europea el contenido de la implicancia de la Confianza Legítima. Así, explica el profesor Manuel Revollo Puig (2010)¹⁵, que la doctrina general sobre el principio de la confianza legítima está muy presente en las sentencias del Tribunal Supremo: 2006 (Sección tercera de la causa 4628/2003 que reitera el razonamiento de la sentencia de 23 de febrero de 2000), respecto de que:

“El principio de protección de la confianza legítima ha de ser aplicado, no tan sólo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino más bien cuando se base en signos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa, unido a que, dada la ponderación de los intereses en juego –interés individual e interés general–, la revocación o dejación sin efecto del acto, hace crecer en el patrimonio del beneficiado que confió razonablemente en dicha situación administrativa, unos perjuicios que no tiene por qué soportar ...” (346).

Así, vemos que la aplicación del principio de la Confianza Legítima se da no solo cuando hay una convicción psicológica de cada administrado, sino además debe basarse en signos concluyentes de actuaciones de la Administración que induzcan razonablemente a confiar en la actuación de esta.

3.2. El Principio de Seguridad Jurídica y su relación con la Confianza Legítima

14 De Miembela, L. (2006) “Requisitos para el ejercicio del principio de confianza legítima ante los tribunales”, El principio de confianza legítima como criterio ponderativo de la actividad discrecional de la administración pública. Revista de Administración Pública ISSN: 0034-7639, núm. 171, Madrid, septiembre- diciembre, p. 261.

15 Revollo Puig M. (2010). Derecho Administrativo Sancionador. Valladolid: Lex Nova.

Desde la aparición de las primeras sociedades se ha querido siempre tener confianza en las autoridades en quienes confiamos la emisión y el cumplimiento de las normas. Así, con la aparición de los Estados, esta confianza natural se convierte en la necesidad de encontrarnos seguros ante la actuación del Estado, incluso se ha llegado a hablar de una relación seguridad individual y seguridad del Estado.

En ese contexto, la Confianza Legítima, viene a ser una expresión de la Seguridad Jurídica. Así, tomamos la línea de pensamiento de Herman Heller, sobre su concepto de Estado: “la institución del Estado aparece justificada por el hecho de ser una organización de seguridad, y solo por ello”. Por su parte Thomas Hobbes señala que la esencia del Estado es la personificación de los pactos realizados por los hombres, con el objeto de que éste “pueda utilizar la fuerza y los medios de todos como lo juzgue oportuno para la seguridad de la paz y la defensa común”¹⁶. De esta manera la seguridad jurídica, pensada como la confianza o certidumbre en la actuación del Estado, resulta fundamental para el desarrollo de una sociedad.

Relacionado con lo anterior, Castillo Blanco, citando al autor Perez Luño¹⁷, señala que éste utiliza para conceptualizar la Seguridad Jurídica dos acepciones: seguridad jurídica en sentido estricto: “exigencia objetiva de regularidad estructural y funcional del sistema jurídica a través de sus norma e instituciones”; y la seguridad jurídica en sentido subjetivo “como certeza del Derecho”: “como proyección en las situaciones personales de la seguridad objetiva”. Así, resumiremos señalando que, la seguridad jurídica representa la actuación del Estado a través de las normas y a nivel subjetivo una confianza en la previsibilidad y las consecuencias de su actuación en la vida de las personas.

Finalmente, y antes de pasar a comentar sobre la actuación propia del Estado Peruano sobre la suspensión de plazos de procedimientos administrativos durante el Estado de Emergencia por el COVID 19, no podemos dejar de reiterar que tanto el Principio de Confianza Legítima, como el de Seguridad Jurídica, están íntimamente ligados, siendo el primero una expresión del segundo y, si bien no están considerados literalmente a nivel Constitucional, como lo está por ejemplo en España (Art. 9.3 CE), sí se puede considerar implícita en el texto constitucional peruano. Es decir, son principios constitucionales. Así lo señala el Tribunal Constitucional “la seguridad jurídica se halla implícita en el texto constitucional (...) porque sin ser mencionada aparece en diversas disposiciones” (77)¹⁸. Siguiendo esta línea se puede citar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano en el Expediente No 016-2002-AI/TC, en la cual consideró que la seguridad jurídica es un principio consustancial al Estado constitucional de derecho, implícitamente reconocido en la Constitución. Se trata de un valor superior contenido en el espíritu garantista de la Carta Fundamental, que se proyecta hacia todo el ordenamiento jurídico y busca asegurar al individuo una expectativa razonablemente fundada respecto de cuál será la actuación de los poderes públicos y, en general, de toda la colectividad, al desenvolverse dentro de los cauces del Derecho y la legalidad.

16 Hobbes T., en el libro *Leviatán*, como lo citó F. Castillo Blanco en, “Seguridad jurídica y manifestaciones conexas”. Tratado de Derecho Administrativo común y régimen jurídico básico del sector público. Dirigido por E. Gamero Casado. Tirant lo blanch, Valencia 2017, p. 306.

17 A los efectos de esta doble acepción de la seguridad jurídica, Castillo Blanco cita la siguiente obra de A.E. Perez Luño, “La Seguridad Jurídica”, 2da. Edición revisada. Barcelona, Ariel 1994.

18 El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Marcial Rubio Correa. Fondo Editorial PUCP, 2006, “La Seguridad Jurídica”.

3.3. La Confianza Legítima dentro de la regulación administrativa peruana

El Principio de Confianza Legítima, se encuentra considerado como uno de los Principios del procedimiento administrativo, contenidos en nuestra Ley del Procedimiento Administrativo General.

Así el TUO de la Ley 27444, en su Numer al 1.15, define el Principio de predictibilidad o de confianza legítima:

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

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

Como vemos, dentro de la actuación del Estado, entendida esta como Regulación en el sentido amplio con la cual estamos trabajando, se establece normativamente que, ante las actuaciones del Estado se puede esperar una expectativa legítima, sobre el devenir de esta, sea por la práctica o los antecedentes que se tengan.

Luego de haber analizado el concepto del Principio de Confianza Legítima, veremos a través de esta posición, la actuación del Estado peruano, en la suspensión de plazos de procedimientos administrativos durante el estado de emergencia por el COVID 19.

4. LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS POR LA COVID – 19 Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA

En esta parte del trabajo nos ocuparemos de dar una opinión respecto de la regulación, entendida en su sentido más amplio, como las acciones del Estado sobre la suspensión de los plazos de los procedimientos administrativos con ocasión del Estado de Emergencia producto del COVID 19.

Como antecedente, a efectos de facilitar la lectura de este trabajo en el tiempo y aprovechar las lecciones que pueda dejar, haremos una breve indicación de la normativa que como parte de la regulación, ha emitido el Estado.

Como origen, indicaremos el 15 de marzo 2020, fecha en la que se publicó el Decreto Supremo No 044-2020-PCM que declara Estado de Emergencia Nacional¹⁹ “por las graves

19 De acuerdo con el Artículo 137 de la Constitución Política del Perú (1993) se tienen los regímenes de excepción constitucional de: Estado de Emergencia y Estado de Sitio. El Estado de emergencia, se da “en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio”. Por su parte el Estado de Sitio se da “en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan”.

circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19” mediante el cual quedaron “restringidos los derechos a la libertad de reunión y de tránsito en el territorio peruano, a través del aislamiento social obligatorio y la inmovilización social obligatoria”. Así, según su Artículo 3, quedó restringido el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo de la Constitución Política del Perú.

Sobre este punto de partida, a continuación, veremos la actuación del Estado en torno de la suspensión de plazos de procedimientos administrativos durante el estado de emergencia por el COVID 19.

4.1. La suspensión de los plazos

Inicialmente la declaración de Estado de Emergencia Nacional (Decreto Supremo No 044-2020-PCM), fue por el plazo de quince (15) días calendarios, disponiéndose el aislamiento social obligatorio (cuarentena), para posteriormente ser prorrogado en su vigencia por los Decretos Supremos 051-2020-PCM, 064-2020-PCM, 075-2020-PCM y N° 87-2020-PCM. A la fecha de la última actualización de este trabajo, 23 de junio del 2020, y de acuerdo con el último decreto supremo indicado, El Estado de Emergencia Nacional rige hasta el 30 de junio del 2020.

En el contexto del mencionado Estado de Emergencia Nacional, se emitió el **Decreto de Urgencia No 026-2020**²⁰ que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del coronavirus (COVID-19). **Este es el punto al cual queríamos llegar, y en el cual nos ocuparemos del impacto de esta regla de excepción dentro del Derecho Administrativo: la suspensión de los plazos de los procedimientos administrativos.**

En ese sentido, señalar que, la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia 026-2020, estableció “Medidas para el Poder Ejecutivo y suspensión de plazos” señalando que, a partir de la vigencia del Decreto de Urgencia, los pliegos del Poder Ejecutivo realizarían las acciones que correspondan para reducir la asistencia del personal a su centro de labores, manteniendo solo aquellos que les permitan continuar con el cumplimiento de los servicios mínimos.

Asimismo, en la indicada Segunda Disposición Complementaria se Dispuso:

(...)

2. De manera excepcional, **declárese la suspensión por treinta (30) días hábiles** contados a partir del día siguiente de la publicación del presente Decreto de Urgencia, **del cómputo de los plazos de tramitación de los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo y negativo** que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia de la presente norma, **con excepción de aquellos que cuenten con un pronunciamiento de la autoridad pendiente de notificación a los administrados.** El plazo antes señalado puede ser prorrogado mediante Decreto Supremo refrendado

20 Los Decretos de Urgencia, conforme el Artículo 118 inciso 19 de la Constitución Política del Perú, son medidas extraordinarias, con fuerza de ley, en materia económica y financiera, que se dictan por el Presidente de la República, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso.

por el Presidente del Consejo de Ministros.

3. Asimismo, facúltase a los Ministerios del Poder Ejecutivo a **aprobar** mediante Decreto Supremo el **listado de aquellos procedimientos cuya tramitación no se encontrará sujeta a la excepción prevista en el párrafo precedente.**
4. **Declárese la suspensión por treinta (30) días** contados a partir del día siguiente de la publicación del presente Decreto de Urgencia, **del cómputo de los plazos vinculados a las actuaciones de los órganos rectores de la Administración Financiera del Sector Público, y de los entes rectores de los sistemas funcionales**, incluyendo aquellos plazos que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia de la presente norma. Mediante resolución de cada órgano rector, se puede prorrogar el plazo antes mencionado, así como dictar normas complementarias en el ámbito de su respectiva rectoría, para la mejor implementación del presente numeral.
5. En el marco del Estado de Emergencia declarado mediante Decreto Supremo No 008- 2020-SA, **el Poder Judicial y los organismos constitucionales autónomos disponen la suspensión de los plazos procesales y procedimentales que consideren necesarios** a fin de no perjudicar a los ciudadanos así como las funciones que dichas entidades ejercen.

En ese escenario, las disposiciones señaladas, resultaron insuficientes o limitadas en el campo de aplicación, ya que, en principio, solo se habla de aquellos procedimientos iniciados a solicitud de parte o por los administrados y que estén sujetos a silencio administrativo, dejando fuera un abanico de otros procedimientos, como los procedimientos de aprobación automática²¹, sancionadores y actuaciones de la propia Administración. Asimismo, no se precisó si están incluidos los Gobiernos Locales, Regionales, y entidades con reconocimiento constitucional. Es decir, hay un vacío por llenar.

4.2. Inicia la Incertidumbre

Después de la publicación del Decreto de Urgencia 026-2020, nace la duda sobre qué ocurría con los demás procedimientos administrativos, no sujetos a silencio administrativo ni a las excepciones (en buena cuenta, todos los demás actos que entran dentro de la definición de procedimientos administrativos según la Ley del Procedimiento Administrativo General²²) ¿estos seguían sus plazos ordinarios o quedaban también suspendidos por el Estado de Emergencia Nacional?

En ese contexto, luego de cinco días de la publicación del Decreto de Urgencia 026-2020, fue publicado el **Decreto de Urgencia 029-2020** (20 de marzo 2020), en este Decreto de

21 Precisar que los procedimientos administrativos, se clasifican conforme a las disposiciones del Artículo 31 del TUO de la Ley 27444, en: procedimientos de aprobación automática o de evaluación previa por la entidad, y este último a su vez sujeto, en caso de falta de pronunciamiento oportuno, a silencio positivo o silencio negativo. Resaltando que cada entidad es quien señala, en su Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA, cuáles son los procedimientos sujetos a silencio.

22 TUO de la Ley 27444, Artículo 29.- Definición de procedimiento administrativo: Se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.

Urgencia, entre otras precisiones, se dispuso en su **Artículo 28, la Suspensión de plazos en procedimientos en el sector público:**

Declárese la suspensión por treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto de Urgencia, **del cómputo de los plazos de inicio y de tramitación de los procedimientos administrativos y procedimientos de cualquier índole, incluso los regulados por leyes y disposiciones especiales**, que se encuentren sujetos a plazo, que se tramiten en entidades del Sector Público, y que no estén comprendidos en los alcances de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia No 026-2020; incluyendo los que encuentran en trámite a la entrada en vigencia del presente Decreto de Urgencia.

Con la emisión de estos dos Decretos de Urgencia, 026-2020 y 029-2020, se inicia un problema con la ejecución de los mismos. Así, más que aclarar si los plazos de todos los procedimientos administrativos quedaban suspendidos desde la emisión del Decreto de Urgencia 026-2020, se creó una nueva incertidumbre: **¿los plazos de los procesos administrativos no contemplados en el Decreto de Urgencia 026-2020 (afectos a silencio administrativo) se suspendían a partir de la vigencia del Decreto de Urgencia 029-2020 o desde la vigencia del 026-2020?**

Al respecto, a continuación, intentaremos aclarar el panorama. Así tenemos que, si bien el Decreto de Urgencia 026-2020, debe entenderse, tuvo la concepción de suspender los plazos de los procedimientos administrativos, en concordancia con la restricción de la libertad de tránsito, que impedía tanto a trabajadores de la Administración, como a los propios administrados a desplazarse en busca de la atención de los procedimientos administrativos de su interés o a su cargo, y claro, el cierre de la atención al público de las mesas de partes, solo hizo referencia a la suspensión de los plazos siguientes:

- Procedimientos sujetos a silencio positivo y negativo
- Actuaciones de los órganos rectores de la Administración Financiera del Sector Público, y de los entes rectores de los sistemas funcionales

Por su parte, luego se trató de aclarar el tema de la suspensión de plazos a través del Decreto 029-2020 que dispuso la suspensión de:

- Cómputo de los plazos de inicio y de tramitación de los procedimientos administrativos y procedimientos de cualquier índole, incluso los regulados por leyes y disposiciones especiales. (subrayado agregado)

Así, con el Decreto de Urgencia 029-2020, debía entenderse que se suspenden los plazos administrativos para: admitir, iniciar (de oficio) y resolver sobre cualquier procedimiento administrativo, en concordancia con el Estado de Emergencia Nacional que se vivía. Al menos esa es nuestra lectura propositiva, que no busca defectos en las formas, sino comprender el fondo de la actividad del Estado dentro de este estado excepcional.

Hasta aquí, entonces, tenemos una pregunta neurálgica: ¿la suspensión de los plazos de procedimientos que no están sujetos a silencio administrativo se da a partir de la vigencia del Decreto de Urgencia 029-2020 (21 de marzo 2020)? O ¿debe entenderse que, en concordancia con la imposibilidad de tránsito todos los trámites están suspendidos desde la vigencia del

Decreto de Urgencia 026-2020 (16 de marzo 2020)²³?

Para tentar la respuesta, debemos añadir que, desde el 16 de marzo 2020, varias entidades publicaron comunicados²⁴ en función del Decreto de Urgencia 026-2020, disponiendo la suspensión de sus procedimientos administrativos, mientras dure el Estado de Emergencia dispuesto. Pondremos, para ejemplificar, los comunicados de algunos Organismos Reguladores:

- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN. Comunicado N° 1 (Estado de Emergencia Nacional – Covid-19): A partir del 16 de marzo (...) “se encuentran suspendidos los plazos de los procedimientos administrativos en trámite, de las solicitudes administrativas y de las obligaciones tributarias”.
- Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN. Comunicado 16 de marzo: “Quedan suspendidos por 30 días hábiles el cómputo de plazos de tramitación de los procedimientos administrativos”.
- Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - SUNASS: Comunicado 16 de marzo: “quedan suspendidos los trámites de reclamo en proceso, los plazos de supervisión, procedimientos administrativos, solicitudes de información por el portal de transparencia y los procesos de selección de personal hasta que culmine el Estado de Emergencia”.
- Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL: Comunicado 16 de marzo: “quedan suspendidos los plazos de los procedimientos administrativos en trámite, así como otros plazos que se aplican a solicitudes administrativas”.
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, Comunicado 16 de marzo: “de conformidad con el Decreto de Urgencia 026-2020 ...quedan suspendidos los plazos de procedimientos administrativos en trámite, así como otros plazos aplicables a solicitudes administrativas.

23 Para un abundamiento sobre el conflicto de la aplicación en el tiempo generado por la publicación del D.U 029-2020 con posterioridad al D.U 026-2020, ver Reflexiones de urgencia (y posibles soluciones) respecto a la suspensión de los plazos de procedimientos administrativos en el marco del estado de emergencia declarado a causa del Covid-19 Ramón Huapaya y Lucio Sánchez Povis, https://ius360.com/publico/administrativo/reflexiones-de-urgencia-y-posibles-soluciones-respecto-a-la-suspension-de-los-plazos-de-procedimientos-administrativos-en-el-marco-del-estado-de-emergencia-declarado-a-causa-del-covid-19/#_ftn6 (visitada el 03.04.2020).

24 Al respecto Huapaya y Sanchez (2020) señalan que “Si bien en estricto, no cabe que las entidades regulen sus actividades y funcionamiento vía comunicados (puesto que en realidad las entidades pueden y deben emitir normas o disposiciones administrativas para ello), debemos recordar que conforme a las conclusiones del “I Pleno Jurisdiccional Supremo en Materias Constitucional y Contencioso Administrativo” llevado a cabo en diciembre de 2015, los comunicados que emiten las entidades y que cumplen con los criterios de pertenencia al ordenamiento jurídico, consunción y generalidad, califican como normas reglamentarias y, por tanto, vinculan a los administrados como a la entidad misma. No son pues meros “avisos de interés público”, sino que, cuando cumplen con tales criterios, tienen naturaleza normativa.

De la misma forma muchas otras entidades, incluidos ministerios y municipalidades, emitieron comunicados de similar contenido sobre la suspensión de plazos de los procedimientos administrativos a su cargo, así como la suspensión de atención al público de sus mesas de partes. Es decir, no solo existió normativa, comunicados u otros, sino además una conducta fáctica del Estado, referida a la no atención de las mesas de partes de las entidades.

Como vemos, la idea generalizada ante la declaración del Estado de Emergencia Nacional y la restricción de la libertad de tránsito, junto con la suspensión de atención de las mesas de parte de las entidades públicas, es que los procedimientos administrativos, sin distinción, quedan suspendidos hasta el término del Estado de Emergencia Nacional.

Asimismo, nadie podrá negar que a partir de la publicación del Estado de Emergencia, fue físicamente imposible, por la limitación a la libertad de tránsito, así como el cierre de las conocidas mesas de parte o trámite documentario, que los administrados puedan ejercitar su derecho de defensa y presentar documentos frente a un procedimiento que tenía un plazo por vencer o una actuación por realizarse, entre otros. Por lo cual, no se puede adjudicar responsabilidad al administrado, menos en perjuicio suyo, debido a la calidad de la Regulación.

4.3. El error, aumentado

El 28 de abril 2020, se publica el **Decreto Supremo N° 076-2020-PCM**, Decreto Supremo que dispone la prórroga del plazo de suspensión del cómputo de los plazos de tramitación de los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo y negativo al amparo del numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del Coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional.

Este decreto, lejos de arrojar un salvavidas para la incertidumbre sobre la fecha de inicio de la suspensión de plazos de procedimientos administrativos y modificar o precisar los alcances y aplicación de los Decretos de Urgencia 026-2020 y 029-2020, vuelve a tropezar con la misma piedra y dispone:

Artículo 1.- Prórroga de la suspensión del cómputo de plazos señalada en el numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020 Prorrogar el cómputo de los plazos de tramitación de los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo y negativo que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia de la presente norma, por el término de quince (15) días hábiles contados a partir del 29 de abril del 2020.

Sobre esta disposición, vemos que nuevamente se han dejado de lado y no se ha precisado si deben entenderse también suspendidos los plazos de procedimientos que no se encuentran sujetos a silencio positivo y negativo. Estos son por ejemplo: procedimientos iniciados de oficio, procedimientos sancionadores, de ejecución, impugnatorios, inclusive actuaciones en procedimientos trilaterales, por citar algunos²⁵.

25 El caso de los Títulos Habilitantes: Haciendo un paréntesis, no quisiéramos dejar pasar la oportunidad de mencionar un interesante ejemplo de cómo el Estado dentro de su potestad regulatoria ha intervenido para facilitar el ejercicio de derecho a los administrados, reactivar la economía y evitar al mismo tiempo la propagación del COVID-19 por el tránsito de las personas. Al respecto, brevemente mencionar que, mediante Ley N° 31011, se delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19; en ese contexto se emitió el Decreto Legislativo No 1497 en cuya Primera

Por su parte, el 05 de mayo 2020, se publica el Decreto de Urgencia No 053-2020, “Decreto de Urgencia que otorga un bono extraordinario al personal del Instituto Nacional Penitenciario, del Programa Nacional de Centros Juveniles, al personal del Ministerio de Defensa y al personal del Ministerio del Interior, por cumplir acciones de alto riesgo ante la emergencia producida por el COVID-19, y dicta otras disposiciones”²⁶.

Dentro de estas otras disposiciones del indicado Decreto de Urgencia, mediante su Artículo 12, se “Prórroga de la suspensión del cómputo de plazos y facultad de las entidades públicas”, disponiéndose se prorrogue por el término de quince (15) días hábiles, la suspensión del cómputo de plazos de inicio y tramitación de los procedimientos administrativos y procedimientos de cualquier índole, previstos en el artículo 28 del Decreto de Urgencia N° 029-2020.

Es decir, entre un Decreto Supremo y un Decreto de Urgencia, nuevamente se crea la incertidumbre respecto de si los procedimientos administrativos no sujetos a silencio administrativo deben entenderse suspendidos a partir de la publicación del Decreto de Urgencia No 29-2020 y no, a partir de la publicación del Decreto de Urgencia No 26-2020, en correspondencia, entre otros, con el inicio de la restricción del derecho a la libertad de tránsito, producto de la declaración del Estado de Emergencia.

4.4. El colofón

Finalmente, en virtud de la última actualización de este trabajo al 23 de junio 2020, debemos traer a escena el Decreto Supremo No 087-2020-PCM, “Decreto Supremo que dispone la prórroga de la suspensión del cómputo de plazos regulada en el numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del D.U. No 026-2020, ampliado por el Decreto Supremo No 076-2020-PCM y de lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto de Urgencia No 029-2020, ampliado por el Decreto de Urgencia No 053-2020”.

Este decreto supremo, del 09 de mayo 2020, prorrogó, en dos artículos distintos, uno para el Decreto de Urgencia 026-2020 y otro para el Decreto de Urgencia 029-2020, la suspensión del cómputo de plazos hasta el 10 de junio del 2020. Es decir, hasta el final de la suspensión se mantuvo esta dicotomía respecto de la fecha de inicio de la suspensión de plazos.

Disposición Complementaria Transitoria, es establece la “Prórroga de la vigencia de títulos habilitantes emitidos por entidades, otorgándose una prórroga por el plazo de un (1) año a aquellos títulos habilitantes derivados de procedimientos administrativos a iniciativa de parte cuyo vencimiento se hubiese producido por mandato de ley, decreto legislativo o decreto supremo durante la vigencia del Estado de Emergencia Nacional dispuesto por el Decreto Supremo No 044-2020-PCM, comprendiendo también sus prórrogas.

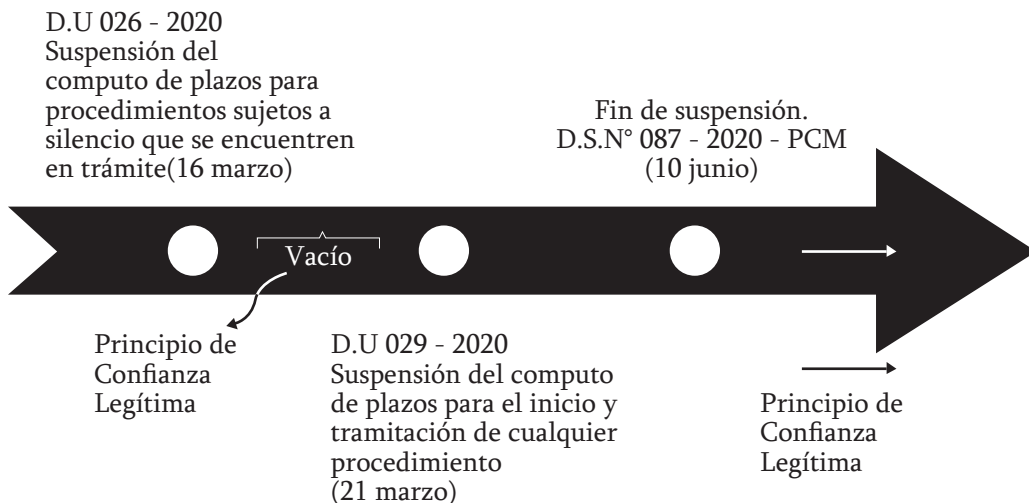
Asimismo, mediante resolución ministerial, a ser expedida en un plazo máximo de diez (10) días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor de la norma, cada ministerio debía aprobar el listado de títulos habilitantes que se encuentran exceptuados, basado en razones de alto interés público y el riesgo de afectación de derechos e intereses de terceros.

Como vemos, hay una nueva lógica frente a las causas de Emergencia Nacional. En el caso de los títulos habilitantes, entendidos estos como un procedimiento administrativo de control previo para verificar el cumplimiento o satisfacción de ciertos requisitos previstos en la legislación sectorial, vemos que el Estado ha actuado más allá de los formalismos con base en un fin mayor.

26 El subrayado es agregado por el autor.

A continuación, graficamos el problema con el inicio del cómputo del plazo de suspensión de plazos de procedimientos administrativos durante el estado de emergencia por el COVID 19.

Gráfico 1. Aplicación del Principio de Confianza Legítima, en la línea de tiempo de la suspensión de plazos de procedimientos administrativos.



Fuente: Elaboración propia

En ese contexto, a partir del 11 de junio 2020 se reinició el cómputo de plazos de procedimientos administrativos afectados por los Decretos de Urgencia 026-2020 y 029-2020. Así, muchos administrados no sabrán si su plazo debe entenderse suspendido el 16 o el 21 de marzo. Al margen del hecho de si en ese lapso tenían la posibilidad de realizar actuaciones en el procedimiento administrativo, debido a la limitación del derecho a la libertad de tránsito.

Ese vacío, en nuestra propuesta, debe ser llenado por el Principio de Confianza Legítima que se tiene en el Estado, la confianza en que este no tiene como finalidad perjudicar al administrado y, menos aún por formalismos.

Precisar que para el reinicio del cómputo de plazos el 11 de junio 2020, no todas las entidades habilitaron el mismo día la atención al público y /o sus conocidas mesas de parte o trámites, más aún señalar que continúan las restricciones del libre tránsito hasta, al menos, la culminación del Estado de Emergencia Nacional el 30 de junio 2020. Así mismo, será necesario que las entidades cuenten con sus protocolos frente al COVID-19 para no perjudicar la salud de los administrados y ciudadanos en general.

Esta realidad no puede ser ajena al momento de la calificación de los procedimientos. En ese entendido, esperamos que haya flexibilidad por parte de la Administración en atención al propio problema creado debido a la suspensión de plazos en dos distintos momentos y la problemática real que sigue existiendo producto del Estado de Emergencia Nacional. Esos vacíos o complicaciones pueden ser también llenados o suplidos mediante la observancia y respeto al Principio de Confianza Legítima. Esa confianza en que las formas atávicas de interpretación literal de la norma serán superadas, y la confianza en que el Estado no está

para perjudicar o abusar de su propia actuación. Sino, por el contrario, la confianza legítima en que el Estado en toda sus actuaciones está orientada a proteger a las personas y la sociedad, concordante con el derecho de defensa y debido procedimiento de los administrados.

Así, ante la pregunta ¿qué sucedería si un acto administrativo se emite sin respeto o miramiento a las particularidades de la suspensión de plazos durante la época de la Emergencia Nacional? Señalar que, en nuestro entendido, el acto administrativo será inválido, incurriendo en anulabilidad, por ir contra el ordenamiento jurídico, conforme el Artículo 8.- Validez del acto administrativo, del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General²⁷ e incluso ser declarado nulo (anulabilidad) por no respetar la Constitución (incluido el Principio de Seguridad Jurídica y claro, el Principio de Confianza Legítima), las leyes o a las normas reglamentarias, conforme el Artículo 10 de nuestra Ley del Procedimiento Administrativo General²⁸.

5. REFLEXIONES FINALES

En ese contexto, la interpretación de la actuación del Estado va más allá, en nuestro criterio, de la literalidad o exactitud de los Decretos de Urgencia 026-2020, 029-2020 y claro, del Decreto Supremo N° 087-2020-PCM, sobre la suspensión de los plazos de los procedimientos administrativos. Sino, debemos entrar al análisis de la finalidad buscada, dentro de un derecho administrativo moderno, que se aleja de atavismos, más en este estado excepcional en el que nos encontramos producto de la pandemia mundial por el COVID-19.

Así, en función de la premisa consignada al inicio de este trabajo: ante una actuación del Estado, en tanto Regulación, cambia generalmente un statu quo de los administrados, quienes confían razonablemente en la actuación estatal; se debe tener en cuenta el efecto deseado respecto de la suspensión de los plazos de los procedimientos administrativos: respetar la restricción de la libertad de tránsito para evitar la propagación del COVID-19.

En ese entendido, consideramos que la regla general deber ser la suspensión de los plazos de todos los procedimientos administrativos, salvo las excepciones legales previstas²⁹, que están motivadas en función del Estado de Emergencia Nacional.

27 TUO Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 8.- Validez del acto administrativo Es válido el acto administrativo dictado conforme al ordenamiento jurídico.

28 TUO Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 10.- Causales de nulidad. Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.

29 El Decreto de Urgencia 026-2020 señala en su Segunda Disposición Complementaria Final que. (...) 3. fúltese a los Ministerios del Poder Ejecutivo a aprobar mediante Decreto Supremo el listado de aquellos procedimientos cuya tramitación no se encontrará sujeto a la excepción prevista en el párrafo precedente. 4.(...) Mediante resolución de cada órgano rector, se puede prorrogar el plazo antes mencionado, así como dictar normas complementarias en el ámbito de su respectiva rectoría, para la mejor implementación del presente numeral. 5. En el marco del Estado de Emergencia declarado mediante Decreto Supremo No 008-2020-SA, el Poder Judicial y los organismos constitucionales autónomos disponen la suspensión de los plazos procesales y procedimentales que consideren necesarios a fin de no perjudicar a los ciudadanos así como las funciones que dichas entidades ejercen.

Entonces, habrá que rechazar las interpretaciones restrictivas para los administrados, tendiendo a una interpretación pro cives, a favor del ciudadano, del administrado, quien es finalmente a quien debe proteger el Estado. Recordando además que los plazos y procedimientos no son un fin en sí propio, sino solo instrumentos del Derecho Administrativo, que desde una visión moderna, tiene como finalidad la protección de los derechos del administrado.

Sobre este punto, el profesor argentino Ezequiel Cassagne³⁰, señala sobre El rol del Estado en tiempos de COVID 19 que, “el Estado de Derecho se construye cada día, y se va fortaleciendo de precedentes y de hitos que pueden ir cambiando de acuerdo con distintas épocas. El derecho fluye, no es inmóvil”. Así, es en ese contexto que debemos analizar los hitos legales que se vayan dando producto de este Estado de Emergencia.

Así, sobre la disposición de los Decretos de Urgencia No 026-2020 y la disposición del Decreto de Urgencia No 029-2020 y, en tanto las entidades hayan emitido cualquier expresión de voluntad a través de sus canales convencionales relativa a la suspensión de los plazos de los procedimientos que administra, deberá entenderse el inicio de dicha suspensión desde el inicio del Estado de Emergencia Nacional. Es decir, consideramos válida la suspensión de plazos de procedimientos administrativos desde el 16 de marzo 2020.

Como hemos visto en el desarrollo de este trabajo, la actividad regulatoria se enmarca entonces en varios procesos, sean materiales (normativos), formales (limitación del libre tránsito, cierre de mesas de parte), procedimentales (debido proceso), donde se le aplican varias técnicas para su evaluación conjunta. Así, al final del día tenemos que, donde se regula, se aplica una reducción a la autonomía o decisión de los administrados y que en esa regulación, existe puesta una confianza legítima de los ciudadanos.

De esta manera, en función de nuestras iniciales argumentaciones, vemos que la aplicación del Principio de Confianza Legítima respecto de la suspensión de los procedimientos administrativos se daría no solo por una convicción psicológica de cada administrado, sino además que estará basada en signos concluyentes de actuaciones de la Administración que inducen razonablemente a confiar en la actuación de esta.

De esta manera, concluir señalando que, con base en la definición que hemos utilizado para este trabajo sobre el contenido amplio que debe entenderse por Regulación: “aquella actividad que como función pública realiza el Estado para la intervención en la vida de los ciudadanos, como una función de dirección para el cumplimiento de determinados fines”, son estos determinados fines lo que deban tenerse en cuenta superada la Emergencia Nacional y cualquier vacío debe tender a ser llenado con respeto al Principio de Confianza Legítima que tiene el administrado en la actuación del Estado.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Baamonde, L. (2019). “Estado regulador”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 17, pp. 249-261. doi: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.5030>.
- Cassagne E. (2020). El rol del Estado en tiempos de COVID-19, <https://www.infobae.com/opinion/2020/04/17/el-rol-del-estado-en-tiempos-de-covid-19/>

30 Cassagne, E. (2020). El rol del Estado en tiempos de COVID-19, <https://www.infobae.com/opinion/2020/04/17/el-rol-del-estado-en-tiempos-de-covid-19/> (visitado el 19.04.2020)

- Castillo Blanco, F. (2017). “Seguridad jurídica y manifestaciones conexas”. En Tratado de Derecho Administrativo común y régimen jurídico básico del sector público de Gamero Casado, E. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Comisión vs. Consejo, Asunto 81/72, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 1973.
- Congreso Constituyente Democrático, Constitución Política del Perú. 30.12.1993.
- De Miembela, L. (2006). “Requisitos para el ejercicio del principio de confianza legítima ante los tribunales”, El principio de confianza legítima como criterio ponderativo de la actividad discrecional de la administración pública. Revista de Administración Pública. ISSN: 0034-7639, núm. 171, Madrid, septiembre- diciembre, p. 261.
- Del Guayo, I. (2017). “La regulación y las reglas”. En Regulación. Madrid: Marcial Pons.
- De la Quadra-Salcedo, T. (2001). Cuestiones actuales del Derecho de la Energía “Seguridad jurídica y protección de la confianza legítima”. Comisión Nacional de la Energía. Madrid, IUSTEL.
- Expediente No 016-2002-AI/TC Tribunal Constitucional peruano.
- Gamero, E. (2017) Tratado de Derecho Administrativo común y régimen jurídico básico del sector público. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Hauptzollant Hamburg vs Oficina Principal de Aduanas, Asunto 316/ 86, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 1988.
- Hood, C., Rothstein, H., & Baldwin, R. (2006). El gobierno del riesgo: Aproximación a los regímenes de regulación de riesgos (Ariel prevención y seguridad). Madrid: Ariel.
- Huapaya R. y Sánchez, L. (2020) Reflexiones de urgencia (y posibles soluciones) respecto a la suspensión de los plazos de procedimientos administrativos en el marco del estado de emergencia declarado a causa del Covid-19, https://ius360.com/publico/administrativo/reflexiones-de-urgencia-y-posibles-soluciones-respecto-a-la-suspension-de-los-plazos-de-procedimientos-administrativos-en-el-marco-del-estado-de-emergencia-declarado-a-causa-del-covid-19/#_ftn6
- Lorenzo de Miembela, J. (2006), El principio de confianza legítima como criterio ponderativo de la actividad discrecional de la administración pública. “, Revista de Administración Pública ISSN: 0034-7639, núm. 171.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley No 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, Decreto Supremo No 004-2019-JUS. 25.01.2019.
- Muñoz Machado, S. (2009). “Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica”. En Derecho de la Regulación Económica. Madrid: IUSTEL.
- Presidencia del Consejo de Ministros: Decreto Supremo que dispone la prórroga del plazo de suspensión del cómputo de los plazos de tramitación de los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo y negativo al amparo del numeral 2 de la

Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del Coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional, D.S N° 076-2020- PCM, 28.04.2020.

Presidencia del Consejo de Ministros: Decreto Supremo No 087-2020-PCM, “Decreto Supremo que dispone la prórroga de la suspensión del cómputo de plazos regulada en el numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del D.U. No 026-2020, ampliado por el Decreto Supremo No 076-2020-PCM y de lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto de Urgencia No 029-2020, ampliado por el Decreto de Urgencia No 053-2020”.

Poder Ejecutivo: Decreto de Urgencia que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del Coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional, D.U. 026-2020, 20.04.2020.

Poder Ejecutivo: Dictan medidas complementarias destinadas al financiamiento de la micro y pequeña empresa y otras medidas para la reducción del impacto del COVID-19 en la economía peruana, D.U 029-2020, 20.04.2020.

Real Academia Española: Diccionario de la lengua española, 23.a ed., [versión 23.3 en línea]. < <https://dle.rae.es/>

Rebollo Puig M. (2010) Derecho Administrativo Sancionador. Valladolid. Lex Nova.

Rubio, M. (2006) El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. “La Seguridad Jurídica” Lima, Fondo Editorial PUCP.

Tomadini vs Defensa del Estado, Asunto 84/78, Tribunal de Justicia de la Unión Europea 1979.

Unión Europea <https://europa.eu/european-union/about-eu/>