Université d'Orléans

From the SelectedWorks of Luiggi V. Santy Cabrera

July, 2020

El reinicio de los plazos de los procedimientos administrativos en el ámbito del Derecho Administrativo durante el periodo de emergencia nacional por el brote del COVID-19

Luiggi V. Santy Cabrera, *Université d'Orléans*

Available at: https://works.bepress.com/luiggiv-santycabrera/286/

El reinicio de los plazos de los procedimientos administrativos en el ámbito del Derecho Administrativo durante el periodo de emergencia nacional por el brote del COVID-19

Luiggi V. Santy Cabrera(*)
Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Sumario

1. *Antecedentes -* ***2.*** *La suspensión y reinicio de plazos de los procedimientos administrativos durante el periodo de emergencia -* ***3.*** *El reinicio de los plazos de los procedimientos administrativos en las entidades de la Administración Pública -* ***4.*** *El reinicio de los plazos de los procedimientos administrativos y la Mesa de Partes Virtual -* ***5.*** *El reinicio de los plazos de los procedimientos administrativos y la notificación electrónica -* ***6.*** *Continuación de la suspensión de los plazos de los procedimientos administrativos en el ámbito disciplinario -* ***7.*** *Conclusiones*

RESUMEN

En el presente trabajo abordaremos el reinicio de plazos de los procedimientos administrativos en las entidades del Sector Público en el periodo de emergencia nacional por el brote del COVID-19.

Palabras clave: Emergencia nacional / Suspensión de plazos en los procedimientos administrativos / Reinicio de plazos en los procedimientos administrativos / Notificación electrónica / Mesa de Partes Virtual

Recibido: 22-06-20
Aprobado: 25-06-20
Publicado en línea: 29-06-20

ABSTRACT

In this work we will address the resume of the terms of administrative procedure in public sector entities in the emergency period by the COVID-19 outbreak

Keywords: *National emergency / suspension of the period in administrative procedures / resume of terms in administrative procedures / electronic notification, virtual parties table*

Title: *The resume of the terms of administrative procedure in scope of the Administrative Law during the national emergency period by the COVID-19 outbreak*

1. Antecedentes

Los coronavirus (CoV) son una amplia familia de virus que pueden causar diversas afecciones, desde el resfriado común, hasta infecciones respiratorias graves. Actualmente se investiga a un coronavirus surgido en la ciudad de Wuhan (China), al que se le ha denominado COVID-19[1]. Asimismo, la Organización Mundial de la Salud ha calificado, con fecha 11-03-2020, el brote del coronavirus (COVID-19) como una pandemia al haberse extendido en más de cien países del mundo de manera simultánea.

En este sentido, mediante Decreto Supremo N.° 083-2020-PCM se prorrogó el estado de emergencia nacional declarado mediante Decreto Supremo N.° 044-2020- PCM, ampliado temporalmente mediante los Decretos Supremos N.os 051-2020-PCM, 064-2020-PCM y 075-2020-PCM; por el término de catorce (14) días calendario, a partir del lunes 11-05-2020 hasta el domingo 24-05-2020. Finalmente, mediante Decreto Supremo N.° 094-2020-PCM[2] se prorroga, nuevamente, el estado de emergencia nacional a partir del lunes 25-05-2020 hasta el martes 30-06-2020; y, dispóngase el aislamiento social obligatorio (cuarentena), por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19.

De otro lado, a través del D. U. N.° 026-2020[3], se establecieron los roles de trabajo remoto[4] en el Sector Público, además, mediante el referido D. U. N.° 026-2020 y el D. U. N.° 029-2020 se establecieron las suspensiones de plazos de los procedimientos administrativos. También, se adoptaron otras medidas referidas como

* *Expresidente de la Comisión de Estudio de Control Gubernamental del Colegio de Abogados de Lima (CAL). Docente universitario del curso de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho y en la Unidad de Postgrado de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Doctorado en Derecho Público con especialidad en Derecho Administrativo Económico por la Universidad de Orleans, Francia. Magíster en Derecho, Economía y Gestión, con mención en Derecho y Administración Pública por la Universidad de Orleans, Francia. Máster en Derecho y Contencioso Público por la Universidad de Orleans, Francia. Estudios de especialización en Derecho Administrativo en la Escuela de Derecho de la Universidad de La Sorbona de París (Universidad París 1 Panteón-Sorbona) (París, Francia). Miembro de la Asociación Francesa de Derecho Administrativo adscrita a la Universidad París 2 (Universidad París 2 Panteón-Assas) (París-Francia). Miembro del Centro de Investigaciones Jurídicas "Pothier" de la Universidad de Orleans, Francia. Abogado "Summa Cum Laude" por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente, se desempeña como consultor legal especializado en materia de Control Gubernamental en distintos Órganos de Control Institucional. Ha sido asesor legal en la Contraloría General de la República.*

1 *Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/minsa/campa%C3%B1as/699-conoce-que-es-el-coronavirus-covid-19>.*

2 *Publicado el 23-05-2020.*

3 *Publicado el 15-03-2020.*

4 *Vid. Título II del Decreto de Urgencia N.° 026-2020, <https://storage.servir.gob.pe/archivo/2020/Pautas_para_implementar_trabajo_remoto_Covid19.pdf>. y <https://www.servir.gob.pe/comunicado-pautas-generales-para-la-aplicacion-del-trabajo-remoto-en-el-sector-publico/>. También, "Directiva para la aplicación del Trabajo Remoto" aprobada con Resolución de Presidencia Ejecutiva N.° 000039-2020-SERVIR-PE y "Guía para la aplicación del trabajo remoto" aprobada por Resolución Ministerial N.° 072-2020-TR.*

por ejemplo a la aprobación del listado de procedimientos donde su tramitación no se encuentra sujeta a la suspensión de plazos establecida en la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N.° 026-2020, ni en el artículo 28 del D. U. N.° 029-2020; de igual manera, la implementación de mesas de partes virtuales, así como disposiciones especiales relacionadas a la notificación por medios o vías electrónicas, entre otros que abordaremos en el presente trabajo.

Además, mediante Decreto Supremo N.° 087-2020-PCM se prorrogó la suspensión de los plazos de los procedimientos administrativos regulados en el numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N.° 026-2020, ampliado por el Decreto Supremo N.° 076-2020-PCM y en el artículo 28 del D. U. N.° 029-2020, ampliado por el D. U. N.° 053-2020, hasta el 10-06-2020.

En ese sentido, a partir del 11-06-2020 ya se han reiniciado los plazos de los procedimientos administrativos a pesar de que el Decreto Supremo N.° 094-2020-PCM aún mantiene el estado de emergencia hasta el martes 30-06-2020; y, disponiéndose, además, el aislamiento social obligatorio (cuarentena), por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19, por tanto, tal situación resulta de vital importancia; dado que, ¿cómo se podrán reiniciar los plazos de los procedimientos administrativos durante el periodo de cuarentena?, ¿qué sucedería con las entidades que no han implementado sus mesas de partes virtuales o no han establecido las reglas ni garantías mínimas para una debida notificación por medios electrónicos y así salvaguardar el principio del debido procedimiento?, ¿qué sucederían con las entidades que no ha implementado sus protocolos de sanidad?, o, ¿no cuentan con su plan de vigilancia para la atención a los administrados? Importante labor que deberá afrontar la Administración Pública durante y después del periodo de emergencia nacional, es por ello, que las entidades de la Administración Pública deberán flexibilizar el reinicio de los plazos de los procedimientos administrativos durante el periodo de emergencia nacional a fin de evitar una futura indefensión al administrado.

2. La suspensión y reinicio de plazos de los procedimientos administrativos durante el periodo de emergencia

En ese sentido, considerando las normas antes citadas, resumimos en el siguiente apartado la suspensión de los plazos de los procedimientos administrativos:

Resumen de la suspensión de plazos de los procedimientos administrativos		
Norma que suspende los plazos	**D. U. N.° 026-2020**	**Decreto Urgencia N.° 029-2020**
Publicado	15-03-2020	20-03-2020
¿Qué tipo de procedimientos?	Procedimientos administrativos iniciados a pedido de parte (silencio administrativo positivo y negativo) en el marco de las entidades del Poder Ejecutivo	• Todos los procedimientos, tanto lo iniciados de oficio[5] (sancionador, disciplinario[6], nulidad de oficio, revoca ción, caducidad administrativa, acceso a la información pública[7], recursos administrativos en materia sancionadora, etc.) como los de parte, y alcanza a las entidades del Sector Público (Según el artículo I del Título Preliminar del TUO de la Ley N.° 27444, tal como los Gobiernos Locales, por ejemplo) • Además, estos procedimientos administrativos antes mencionados **no deben estar comprendidos en los alcances de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N.° 026-2020**
Disposición específica	Numeral 2 al 5 de la Segunda Disposición Complementaria Final	Artículo 28
Precisión respecto a la emisión del listado de procedimientos cuya tramitación no está sujeta a suspensión a partir de la prórroga de los plazos de los procedimientos administrativos	Numeral 3 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N.° 026-20203, señala que se faculta 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	Ninguna
Plazo de suspensión	30 días hábiles	30 días hábiles
Vigencia de suspensión	16 de marzo al 28 de abril	21 de marzo al 6 de mayo (sábado)
Opera la suspensión	16 de marzo al 28 de abril	23 de marzo al 6 de mayo (lunes)
Reanudación	29 de abril	7 de mayo
¿Qué sucede con los días entre el 16 y el 20 de marzo (antes de la vigencia del D. U. 029-2020) respecto a los procedimientos iniciados de oficio que no contempla el D. U. 026-2020?	Por el periodo de emergencia nacional (aislamiento social), esos días se entenderán como no laborables de acuerdo con el numeral 1 del artículo 145 del TUO de la Ley N.° 27444: "[…] **Artículo 145.- Transcurso del plazo** 145.1. Cuando el plazo es señalado por días, se entenderá por hábiles consecutivos, **excluyendo del cómputo aquellos no laborables del servicio**, y los feriados no laborables de orden nacional o regional […] […]". Por tanto, no se computa plazo alguno en esos días, y recién contará a partir de la vigencia del D. U. N.° 029 (21 de marzo y opera el 23 de marzo), salvo que se haya emitido un comunicado[8] (suspendiendo los plazos de los procedimientos iniciados de oficio entre los días 16 y 20 de marzo, aplicando de forma extensiva el D. U. N.° 026) operará la suspensión en la fecha de emisión del comunicado	

5 *Es importante precisar que, en el caso de la fiscalización posterior regulada en el TUO de la Ley N.° 27444 es un mecanismo o procedimiento interno de la entidad, y, que puede ser efectuada por la entidad durante el periodo de emergencia, siempre y cuando se establezca el trabajo remoto para los funcionarios y servidores públicos para poder realizar las labores de fiscalización posterior por vía electrónica; caso contrario, se podrá realizar una vez superado el periodo de emergencia; en ese sentido, no le es aplicable a la fiscalización posterior la suspensión de plazos de los procedimientos administrativos regulados en el artículo 28 del Decreto de Urgencia N.° 029-2020, precisamente, por ser un procedimiento interno de la entidad.*

6 *Hasta antes del 30-05-2020, los plazos de los procedimientos administrativos disciplinarios (de oficio) se encontraban suspendidos también hasta el 10 de junio, debiéndose reiniciar, el 11-06-2020; sin embargo, mediante Resolución de Sala Plena N.° 001-2020-SERVIR/TSC, "Establecen precedente administrativo sobre la suspensión del cómputo de los plazos de prescripción del régimen disciplinario previsto en la Ley N.° 30057,* Ley del Servicio Civil durante el Estado de Emergencia Nacional*" (Publicada el 30-05-2020), por lo que se suspende hasta el término del periodo de emergencia; es decir, hasta el 30-06-2020.*

7 *Por ejemplo, el artículo 2 de la Resolución de Superintendencia N.° 80-2020-SUNAFIL* incluye en la suspensión de plazos de procedimientos administrativos los relacionados al "acceso a la información pública"; *sin embargo, el artículo 1 de la Resolución de Presidencia Ejecutiva N.° 00035-2020-SENACE-PE aprueba el listado de procedimientos a cargo del Senace,* exceptuando de la suspensión del cómputo de plazos previsto en el numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N.° 026-2020 y artículo 28 del D. U. N.° 029-2020 los relacionados al "acceso a la información pública que posea o produzca la entidad*", ello quiere decir que, mientras que la entidad no haya aprobado un listado de procedimientos exceptuando la suspensión de los plazos de procedimientos administrativos, como el caso del acceso a la información pública, este seguirá suspendido conforme al artículo 28 del Decreto de Urgencia N.° 029-2020.*

8 *En atención al "Primer Pleno Jurisdiccional Supremo en Materias Constitucional y Contencioso Administrativo" realizado en el mes diciembre del 2015, donde se precisa que los comunicados de las entidades del Estado cumplen con los criterios de "[…] (1) pertenencia al ordenamiento jurídico [análisis de incorporación al ordenamiento para interpretar, modificar o desplazar una norma jurídica anterior preexistente], (2) consunción [análisis de permanencia y reiterancia] y, en menor medida, (3) generalidad [análisis de abstracción] […]" y en consecuencia tienen dicha naturaleza "reglamentaria"* y, por tanto, resultan vinculantes entre la entidad que las emite y sus administrados*; en ese sentido, la entidad que emite un comunicado no podría desconocerla; sin embargo, hay quienes consideran que un comunicado no tiene fuerza reglamentaria y por tanto, tampoco, es fuente del Derecho Administrativo, al respecto, no coincidimos con esa posición, a nuestro criterio, consideramos que un comunicado sí tiene naturaleza reglamentaria y , por tanto, es fuente del Derecho Administrativo, por ejemplo, en el caso del Derecho Administrativo francés se ha señalado que, incluso las "notas" emitidas por una entidad tiene un poder reglamentario y en consecuencia es*

Resumen de la suspensión de plazos de los procedimientos administrativos		
Primera norma que prorroga la suspensión de plazos	D. S. N.° 076-2020-PCM[9]	D. U. N.° 053-2020
Publicado	28-04-2020	05-05-2020
Disposición específica que se prorroga	Solo el numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N.° 026-2020	El artículo 28 del D. U. N.° 029-2020
Tiempo de prórroga	15 días hábiles	15 días hábiles
A partir de cuándo inicia la prórroga	29 de abril al 20 de mayo	7 de mayo al 27 de mayo
Reanudación después de la prórroga	21 de mayo	28 de mayo
Precisión en cuanto a prórrogas posteriores	Ninguna	El plazo de los 15 días **hábiles** puede ser prorrogado mediante Decreto Supremo refrendado por el presidente del Consejo de Ministros
Precisión respecto a la emisión del listado de procedimientos cuya tramitación no está sujeta a suspensión a partir de la prórroga de los plazos de los procedimientos administrativos	Ninguna	En el numeral 12.2 del D. U. N.° 053-2020 se faculta a las entidades públicas a aprobar mediante resolución de su titular, el listado de procedimientos cuya tramitación no se encuentra sujeta a: i. La suspensión de plazos de tramitación de procedimientos administrativos establecida en el numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N.° 026-2020 y sus prórrogas ii. La suspensión del cómputo de plazos de inicio y tramitación de los procedimientos administrativos y procedimientos de cualquier índole establecida en el artículo 28 del D. U. N.° 029-2020 y sus prórrogas, exceptuando los procedimientos iniciados de oficio (es decir que, por ejemplo, en el caso de los procedimientos administrativos sancionadores, la entidad no podrá, por resolución, exceptuarlos con la aprobación de una lista de procedimientos, por lo que se entiende que los plazos de los procedimientos administrativos sancionadores o disciplinarios seguirán suspendidos)
Segunda norma que prorroga la suspensión de plazos	D. S. N.° 087-2020-PCM	D. S. N.° 087-2020-PCM
Publicado	20-05-2020	20-05-2020
Disposición específica que se prorroga	Solo el numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N.° 026-2020, ampliado por el D. S. N.° 076-2020-PCM	El artículo 28 del D. U. N.° 029-2020, ampliado por el D. U. N.° 053-2020
A partir de cuándo inicia la prórroga	21 de mayo al 10 de junio del 2020	28 de mayo al 10 de junio de 2020
Reinicio de los plazos de los procedimientos administrativos	**11-06-2020**	**11-06-2020**

Tal como se aprecia, el 11 de junio se reiniciaron los plazos de los procedimientos administrativos regulados en el numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N.° 026-2020 y en el artículo 28 del D. U. N.° 029-2020, por tanto, en los siguientes apartados abordaremos las consecuencias de este reinicio de los plazos de los procedimientos administrativos.

3. El reinicio de los plazos de los procedimientos administrativos en las entidades de la Administración Pública

De lo anteriormente expuesto, el 11-06-2020 ya se reiniciaron los plazos de los procedimientos administrativos; en ese sentido, algunas entidades de la Administración Pública han emitido determinadas normas donde expresamente (aunque no resulta necesario) han reanudado los plazos de sus procedimientos administrativos, tal como se muestra a continuación:

Norma	Fecha de publicación	Disposición Específica
Decreto de Alcaldía N.° 007-2020-MDSMP[10]	18-06-20	"[…] Artículo Cuarto.- DISPONER el reinicio de los plazos de los procedimientos suspendidos de acuerdo a lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N.° 026-2020 y el artículo 28 del D. U. N.° 029-2020, así como por las prórrogas de ambos decretos, en virtud de lo prescrito en el numeral 12.2 del artículo 12 del D. U. N.° 053-2020 […]".
Decreto de Alcaldía N.° 012-2020-MPL[11]	14-06-20	"[…] Artículo Segundo.- APRUÉBASE las Medidas de Reinicio Gradual de los Procedimientos Administrativos de la Municipalidad de Pueblo Libre, posterior a la culminación de la suspensión del cómputo de plazos de inicio y tramitación de procedimientos administrativos establecida por el Decreto Supremo N.° 087-2020-PCM […]".

4. El reinicio de los plazos de los procedimientos administrativos y la Mesa de Partes Virtual[12]

4.1. Desarrollo normativo y aplicación en el periodo de emergencia nacional

Previamente, es importante mencionar que, el artículo 20 del D. L. N.° 1412[13], *Ley de Gobierno Digital*, señala lo siguiente:

> *"[…]*
> *Artículo 20. Sede Digital*
> *La **sede digital es un tipo de canal digital**, a través del cual pueden acceder los ciudadanos y personas en general a un catálogo de servicios digitales, **realizar trámites, hacer seguimiento de los mismos, recepcionar y enviar documentos electrónicos, y cuya titularidad, gestión y administración corresponde a cada entidad de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno** […]". (El resaltado es nuestro)*

considerado fuente del Derecho Administrativo. Vid. PETIT JACQUES. Droit administratif. 9e édition. Lextensoéditions, París, 2014, p. 97.

9 *Tal como lo señala el numeral 2) de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N.° 026-2020 "[…] El plazo antes señalado puede ser prorrogado mediante Decreto Supremo refrendado por el presidente del Consejo de Ministros […]", es por ello que, la suspensión de los plazos de los procedimientos administrativos regulados en el D. U. N.° 026-2020 puede ser ampliado por decreto supremo, es por ello, que se amplió con el Decreto Supremo N.° 076-2020-PCM.*

10 *"Crean la Mesa de Partes Virtual de la MDSMP, ubicada en el Portal Institucional Web de la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres y dictan diversas disposiciones".*

11 *"Prorrogan la Emergencia Sanitaria en el Distrito y aprueban Medidas de Reinicio Gradual de los Procedimientos Administrativos de la Municipalidad de Pueblo Libre".*

12 *Es importante señalar que la Ley N.° 27444 está pensada en trámites presenciales, por lo que con el periodo de emergencia, como consecuencia de la pandemia, es que se empieza a trabajar esta modalidad virtual (no presencial), y, el "solo" establecimiento de un "correo electrónico" por parte de la entidad no lo convierte en mesa de partes virtual, deben poseer mecanismos más elaboradores que garanticen al administrado.*

13 *Publicado el 13 de setiembre del 2018.*

Además, el artículo 8 del D. L. N.° 1310[14] que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa señala lo siguiente:

> *"[…]*
> ***Artículo 8. Sistemas de Trámite Documentario de las Entidades de la Administración Pública***
> *Las entidades de la Administración Pública* ***deben interconectar sus sistemas de trámite documentario o equivalentes para el envío automático de documentos electrónicos entre dichas entidades a través de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE),*** *administrado por la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) […]". (El resaltado es nuestro)*

De igual manera, y a propósito del periodo de emergencia nacional, mediante Resolución Ministerial N.° 103-2020-PCM[15] se aprobaron los "Lineamientos para la atención a la ciudadanía y el funcionamiento de las entidades del Poder Ejecutivo, durante la vigencia de la declaratoria de emergencia sanitaria producida por el COVID-19", en el marco del Decreto Supremo N.° 008-2020-SA señala expresamente lo siguiente:

> *"[…]*
> *3.2. Evaluar e implementar, de manera progresiva, la digitalización de trámites a través de* ***ventanillas virtuales y promover la simplificación administrativa****, a fin de reducir el traslado de la ciudadanía a las entidades públicas, con especial énfasis en las poblaciones vulnerables y grupos de riesgo.*
> *[…]*
> *5.2.* ***Mantener operativas las Mesa de Partes Virtual y optimizar su funcionamiento, a fin de asegurar que las entidades del Poder Ejecutivo continúen funcionando de manera interconectada y se mantenga una correcta administración de la gestión documental.*** *En caso de no contar con una Mesa de Partes Virtual habilitada, establecer un correo institucional para la recepción de documentos […]". (El resaltado es nuestro)*

Asimismo, la Octava Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.° 1497[16], señala lo siguiente:

> *"[…]*
> ***Octava.- Conversión de procedimientos administrativos para su atención por canales no presenciales***
> *Otórgase plazo hasta al 31 de diciembre del 2020 para que las entidades del Poder Ejecutivo dispongan la conversión de los procedimientos administrativos a iniciativa de parte y servicios prestados en exclusividad que se encuentren aprobados a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo****, a fin de que puedan ser atendidos por canales no presenciales****, con excepción de aquellos que demanden la realización de diligencias en las que se requiera de manera obligatoria la concurrencia del administrado y de aquellos que forman parte de la estrategia Mejor Atención al Ciudadano (MAC). Asimismo, las entidades del Poder Ejecutivo disponen las acciones necesarias para que en el establecimiento de nuevos procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad su atención se desarrolle por canales no presenciales.*
> *Solo por excepción, la tramitación del procedimiento administrativo y servicio prestado en exclusividad puede realizarse de manera presencial cuando existan restricciones operativas, por el tipo de administrado, por limitaciones de conectividad o incidentes tecnológicos […] […]"*

Al respecto, mediante Decreto de Alcaldía N.° 007-2020-MDSMP[17] se "Crea la Mesa de Partes Virtual de la MDSMP, ubicada en el Portal Institucional Web de la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres y dictan diversas disposiciones". De igual manera, mediante Resolución N.° 0037-2020/SBN[18] se establecieron disposiciones para el acceso y uso de la "Mesa de Partes Virtual (MPV)" y del Servicio de Atención Virtual de Administrados denominado "Reúnete Virtual"; también, mediante Resolución de Secretaría General N.° 046-2020/DP-SG[19] se aprobó la "Directiva para el uso de la Mesa de Partes Virtual y Sistema de Notificación Electrónica de la Defensoría del Pueblo", y, mediante Resolución de Consejo Directivo N.° 0024-2020-CD-OSITRAN[20] se aprobó el "Reglamento para el uso de la Mesa de Partes Virtual y Casilla Electrónica del OSITRAN".

Por tanto, consideramos adecuada la iniciativa de las entidades de la Administración Pública que viene emitiendo normas relacionadas al establecimiento de las "Mesa de Partes Virtual" (a diferencia de otras entidades que lo han realizado con comunicados u otros, lo que no supone necesariamente garantizar los derechos del administrado); sin embargo, estas "Mesa de Partes Virtual" deben considerar aspectos como contar con correos electrónicos con acuse de recibo, contar con firma digital (no todas las entidades lo tienen), y, esencialmente, contar con la voluntad manifiesta del administrado.

4.2. Consecuencias del uso de las Mesa de Partes Virtual. ¿Es necesaria la posterior presentación de la documentación "física"?

4.2.1. Decreto Legislativo N.° 1477[21]

Este Decreto Legislativo busca establecer un régimen especial y temporal para facilitar la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, frente a la emergencia sanitaria declarada a nivel nacional mediante Decreto Supremo N.° 008-2020-SA, para lo cual dispuso lo siguiente:

Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N.° 27444, *Ley del Procedimiento Administrativo General* (D. S. N.º 004-2019-JUS)		D. L. N.° 1477
Artículo 134.- Recepción por transmisión de datos a distancia	134.3. Cuando se emplean medios de transmisión de datos a distancia, debe presentarse físicamente dentro del tercer día el escrito o la resolución respectiva, con cuyo cumplimiento se le entenderá recibido en la fecha de envío del correo electrónico o facsímil.	De conformidad con la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N.° 1477, en caso las municipalidades competentes de tramitar la Solicitud Única de Instalación de Infraestructura de Telecomunicaciones (SUIIT) digital, **cuenten con sistemas de transmisión de datos a distancia, se suspende la aplicación del numeral 3 del presente artículo 134, hasta el 31 de diciembre del 2020, o por el plazo que dure la emergencia sanitaria a nivel nacional declarada por Decreto Supremo N.° 008-2020-SA y/o ampliatorias, en caso esta exceda la fecha señalada.**

4.2.2. Decreto Legislativo N.° 1497[22]

Este Decreto Legislativo busca dotar del marco normativo que promueva y facilite las condiciones regulatorias exigidas mediante el establecimiento de medidas que reconozcan la vigencia de títulos habilitantes, la reducción de exigencias administrativas para la obtención de la licencia de funcionamiento municipal; así como optimizar las condiciones para que la atención de

14 Publicado el 30 de diciembre del 2016.
15 Publicada el 05-05-2020.
16 "Establece medidas para promover y facilitar condiciones regulatorias que contribuyan a reducir el impacto en la economía peruana por la emergencia sanitaria producida por el COVID- 19", publicado el 10-05-2020.
17 Publicado el 18-06-2020.
18 Publicada el 12-06-2020.
19 Publicada el 12-06-2020.
20 Publicada el 17-04-2020.
21 "Establece medidas que facilitan la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones frente a la emergencia sanitaria producida", publicado el 8 de mayo del 2020.
22 "Establece medidas para promover y facilitar condiciones regulatorias que contribuyan a reducir el impacto en la economía peruana por la emergencia sanitaria producida por el COVID- 19", publicado el 10-05-2020.

los procedimientos se desarrolle de manera más eficiente con el fin de mitigar el impacto y consecuencias ocasionadas por la propagación del COVID-19, para tal efecto modifica la Ley N.° 28976, *Ley Marco de Licencia de Funcionamiento* y la Ley N.° 27444, *Ley del Procedimiento Administrativo General*, para lo cual, dispuso lo siguiente:

Ley N.° 27444, *Ley del Procedimiento Administrativo General*		D. L. N.° 1497 Disposiciones Complementarias Transitorias
Artículo 123.- Recepción por transmisión de datos a distancia (Artículo 134 del TUO de la Ley N.° 27444)	123.3. Cuando se emplean medios de transmisión de datos a distancia, debe presentarse físicamente dentro del tercer día el escrito o la resolución respectiva, con cuyo cumplimiento se le entenderá recibido en la fecha de envío del correo electrónico o facsímil	**Cuarta. Suspensión de la presentación física de los escritos presentados de manera virtual** Dispóngase **la suspensión hasta el 31 de diciembre del 2020 de la aplicación del numeral 123.3 del artículo 123 de la Ley N.° 27444, *Ley del Procedimiento Administrativo General*, en lo referido a la obligación de la presentación física del escrito o documentación por parte de los administrados.** Cuando el administrado emplee medios de transmisión a distancia se considera como fecha de recepción la fecha en que se registre la documentación a través de los medios digitales empleados por la entidad. Dicha suspensión puede ser prorrogada mediante Decreto Supremo refrendado por el presidente del Consejo de Ministros para fines de simplificación administrativa, gobierno digital o transformación digital del Estado.

Por tanto, en aplicación de lo anteriormente expuesto, el artículo 1 de la Resolución N.° 0033-2020/SBN[23] señala lo siguiente:

> *"[…]*
> ***Artículo 1.- De la suspensión de la presentación física de los escritos presentados de manera virtual***
> *Los escritos y documentos legibles presentados por los administrados, a través de medios digitales de transmisión a distancia, tienen mérito para sustentar los procedimientos de los actos de registro, adquisición, administración y disposición de los predios estatales en el Sistema Nacional de Bienes Estatales,* ***suspendiéndose la exigencia de la presentación física de copia fedateada, autenticada, legalizada, certificada u original que regulan las Directivas del indicado Sistema, desde la entrada en vigencia del D. L. N.° 1497 hasta el 31-12-2020*** *[…]". (El resaltado es nuestro)*

5. El reinicio de los plazos de los procedimientos administrativos y la notificación electrónica

El artículo 10 de la Resolución N.° 0165-2020-JNE[24] referido a la "Obligatoriedad y exclusividad de uso de la Casilla Electrónica", señala lo siguiente:

> *"[…] La Casilla Electrónica es única a nivel nacional por cada usuario,* ***tiene carácter obligatorio****, permanente y exclusivo para efectuar la notificación de los pronunciamientos y* ***actos administrativos que se emitan en los procesos electorales y no electorales que los usuarios tramitan ante el JNE y los JEE****, según corresponda, así como para dar respuesta a las peticiones que sean de competencia del JNE […]".*

También, la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.° 1511[25], señala lo siguiente:

> *"[…]*
> ***Sexta. Disposiciones especiales para la notificación***
> *Durante la Emergencia Sanitaria a nivel nacional declarada mediante Decreto Supremo N.º 008-2020-SA, así como el Estado de Emergencia Nacional establecido mediante Decreto Supremo N.° 044-2020-PCM y sus prórrogas, las notificaciones de los actos administrativos y demás actuaciones emitidas por el INDECOPI en el marco de los procedimientos administrativos que se inicien y los que se encuentran en curso,* ***se realizan vía correo electrónico u otro medio digital****.*
> *Para efectos de lo dispuesto en el párrafo precedente,* ***los administrados remiten una comunicación al INDECOPI, en la que consignen una dirección electrónica y números telefónicos de contacto con el número de expediente en trámite o indicarlos al inicio del procedimiento administrativo.*** *En su defecto, el INDECOPI puede solicitar estos datos directamente por cualquier otro medio.*
> ***La notificación dirigida a la dirección de correo electrónico señalada por el administrado se entiende válidamente efectuada cuando el INDECOPI remita la comunicación, surtiendo efectos al día siguiente de la remisión del correo electrónico****. Es de cargo del administrado asegurar la disponibilidad y correcto funcionamiento de la dirección electrónica, en caso contrario, el INDECOPI puede realizar la notificación por cualquier otro medio disponible, para lo cual emite la directiva correspondiente […]".*

De igual manera, la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N.° 038-2020[26] referida a la "Notificación electrónica obligatoria durante el estado de emergencia nacional y la emergencia sanitaria", señala lo siguiente:

> *"[…]*
> *1. Durante la Emergencia Sanitaria a nivel nacional declarada mediante Decreto Supremo N.° 008-2020-SA, así como el Estado de Emergencia Nacional establecido mediante Decreto Supremo N.° 044-2020-PCM, y sus prórrogas, a efectos de salvaguardar la salud e integridad del personal, las notificaciones de los actos administrativos y demás actuaciones emitidas por la Autoridad Administrativa de Trabajo en el marco de los procedimientos administrativos relativos a relaciones laborales,* ***se realizan vía correo electrónico u otro medio digital****.*
> *2. Para efectos de lo dispuesto en el numeral precedente, los administrados* ***deben consignar en su primera comunicación a la Autoridad Administrativa de Trabajo una dirección electrónica*** *para ser notificados a través de ese medio […]".*

En ese sentido, se observa que, las normas antes mencionadas no consideran la condición necesaria para la notificación por correo electrónico o por casilla electrónica; es decir, la autorización expresa y el consentimiento expreso, respectivamente, tal como se muestra a continuación:

Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N.° 27444, *Ley del Procedimiento Administrativo General* (D. S. N.º 004-2019-JUS)	Modalidades de notificación electrónica	Condición necesaria
Artículo 20. Modalidades de notificación **"[…]** 20.4. El administrado interesado o afectado por el acto que hubiera consignado en su escrito alguna **dirección electrónica** que conste en el expediente puede ser notificado a través de ese medio siempre que **haya dado su autorización expresa para ello**. Para este caso no es de aplicación el orden de prelación dispuesto en el numeral 20.1. […]	Correo electrónico	Autorización expresa
[…] La entidad que cuente con disponibilidad tecnológica puede asignar al administrado **una casilla electrónica** gestionada por esta, para la notificación de actos administrativos, así como actuaciones emitidas en el marco de cualquier actividad administrativa, siempre que cuente con el **consentimiento expreso** del administrado. Mediante decreto supremo del sector, previa	Casilla electrónica	Consentimiento expreso
opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, puede aprobar la obligatoriedad de la notificación vía casilla electrónica. El **consentimiento expreso** a que se refiere el quinto párrafo del numeral 20.4 de la presente Ley **puede ser otorgado por vía electrónica**[27] […] […]"		

Por tanto, se aprecia una "imposición" de la carga de la notificación electrónica al administrado cuando esta debería recaer en la Administración Pública; considerando, además que, el

23 *"Precisan que los escritos y documentos legibles presentados por los administrados, a través de medios digitales de transmisión a distancia, tienen mérito para sustentar procedimientos en el Sistema Nacional de Bienes Estatales, desde la entrada en vigencia del D. Leg. N.° 1497 hasta el 31-12-2020", publicado el 30-05-2020.*

24 *"Reglamento sobre la Casilla Electrónica del Jurado Nacional de Elecciones", publicada el 19-06-2020.*

25 *"Decreto Legislativo que crea el Procedimiento Acelerado de Refinanciación Concursal (PARC) para asegurar la continuidad en la cadena de pagos ante el impacto del COVID-19", publicado el 11-05-2020.*

26 *"Establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el COVID-19 y otras medidas", publicado el 14-04-2020.*

27 *Último párrafo incorporado por el artículo 3 del Decreto Legislativo N.° 1497, publicado el 10 de mayo del 2020.*

numeral 20.4 del TUO de la Ley N.° 27444 exige en el caso de la notificación por correo electrónico "autorización expresa", y, en el caso de la notificación por casilla electrónica "consentimiento expreso"; en ese sentido, si una entidad de la Administración Pública quiere realizar o regular la notificación electrónica, deberá, antes, tomar en cuenta el permiso (autorización o consentimiento expreso) del administrado, y, también considerar que, el acuse de recibo por correo electrónico es permitido a través de cuentas como los correos institucionales u *Outlook Web App*[28], los mismos que se incurren en un pago para ser utilizadas (no todos cuentan con este tipo de correos); es por ello, que las entidades deberán priorizar medios alternativos (mensaje de texto o llamada telefónica) solo para "advertir" o "alertar" al administrado que se fue notificado por casilla electrónica, y, que sea practicado, tal notificación, en días y horas hábiles, por ejemplo.

En ese sentido, de los casos antes mencionados, se observa que el deber de la carga de la notificación, **equivocadamente**, es atribuido al administrado; al respecto, este tema ya fue tratado en la doctrina al precisarse que "[…] es el interesado el que tiene que acudir al domicilio electrónico de la Administración para recibir las notificaciones, **so pena de caer en una situación de irremediable indefensión. Lo que antes era una garantía para los interesados se ha convertido así en un pesada carga, que puede llegar a ser extraordinariamente onerosa**, ya que nadie puede saber *a priori* si la Administración con la que tiene establecida una determinada relación jurídica resolverá o no dentro del plazo marcado por la ley, lo que obligará al interesado a visitar todos los días durante mucho tiempo, e incluso indefinidamente si esa Administración opta por guardar silencio, la sede electrónica de esta con el fin de comprobar si hay en ella algo para él, ya que, **si no lo hace, corre el riesgo de que los plazos de impugnación, que son fugaces, transcurran y su derecho se pierda irremisiblemente, lo que difícilmente puede admitirse, supuesto que el artículo 24 de la Constitución proscribe categóricamente toda posibilidad de indefensión** ("en ningún caso", dice literalmente el precepto constitucional), **lo que significa no solo que los aplicadores de las Leyes deben evitar que tal indefensión se produzca, sino también, y aún antes, que el propio legislador debe cerrarle el paso a toda costa, esto es, legislar de modo que la indefensión no pueda filtrarse en el sistema** […]"[29], precisamente, en el caso de Francia[30], la carga o prueba de la notificación involucra a la Administración.

De otro lado, es importante mencionar que, el D. L. N.° 1497[31] a través del cual se "Establece medidas para promover y facilitar condiciones regulatorias que contribuyan a reducir el impacto en la economía peruana por la emergencia sanitaria producida por el COVID- 19", se incorporó un último párrafo en el artículo 20 de la Ley N.° 27444, *Ley del Procedimiento Administrativo General*.

Al respecto, el artículo 3 de dicho Decreto Legislativo incorpora un párrafo a la Ley N.° 27444, tal como se muestra a continuación:

> *"[…]*
> ***Artículo 3.- Incorporación de párrafo en el artículo 20 de la Ley N.° 27444,* Ley del Procedimiento Administrativo General**
> *Incorpórase un último párrafo en el artículo 20 de la Ley N.° 27444,* Ley del Procedimiento Administrativo General*, cuyo texto queda redactado de la manera siguiente:*
> *"**Artículo 20.- Modalidades de notificación***
> *[…]*
> ***El consentimiento expreso** a que se refiere el quinto párrafo del numeral 20.4 de la presente Ley **puede ser otorgado por vía electrónica** […]".*

Precisamente, el quinto párrafo del numeral 20.4 señala que, la entidad que cuente con disponibilidad tecnológica puede asignar al administrado una casilla electrónica gestionada por esta, para la notificación de actos administrativos, así como actuaciones emitidas en el marco de cualquier actividad administrativa, siempre que cuente con el **consentimiento expreso del administrado**; en ese sentido, lo que hace el D. L. N.° 1497 es señalar que, ese **consentimiento expreso** puede ser otorgado por **vía electrónica**; es decir, por correo electrónico, ello va de la mano con lo establecido en la Exposición de Motivos[32] del D. L. N.° 1497.

6. Continuación de la suspensión de los plazos de los procedimientos administrativos en el ámbito disciplinario

De lo señalado en párrafos anteriores, se ha señalado que, los plazos de los procedimientos administrativos regulados en el Decreto Urgencia N.° 029-2020 (como los disciplinarios) estaban suspendidos hasta el 10-06-2020, reanudándose el 11-06-2020; sin embargo, mediante Resolución de Sala Plena N.° 001-2020-SERVIR/TSC[33], se señala

> *"[…] 41. Sobre la base de lo señalado, debe considerarse que la inactividad que se produce en el periodo del 23 de marzo al 10-06-2020, se presenta de igual modo en los periodos del 16 al 22-03-2020 y del 11 al 30-06-2020; por tanto, teniendo en cuenta el principio de igual razón, igual derecho, no cabe efectuar distinción alguna y corresponde que la suspensión del cómputo de los plazos de prescripción también se aplique durante estos periodos. […]".*

De lo expuesto, el D. U. N.° 029-2020 no hizo ninguna referencia a la suspensión de los plazos de prescripción, al respecto, segundo párrafo del numeral 252.2 del artículo 252 del TUO de la Ley N.° 27444 señala respecto a la suspensión del plazo de la prescripción lo siguiente:

> *"[...] El cómputo del plazo de prescripción **solo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado** de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 255, inciso 3. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado [...]".*

Por tanto, esta es la única base legal que regula la suspensión de la prescripción, por lo que, tal situación no fue prevista por el D. U. N.° 029-2020 antes mencionado, por tanto, a nuestro criterio, consideramos que, la suspensión del plazo de prescripción en materia disciplinaria al no haberse regulado expresamente en una norma (por no ser un plazo procedimental) no debía ser sujeto de análisis a través de un precedente administrativo; dado que, el análisis del tal precedente, simplemente, no se hizo bajo la existencia de una norma (aspecto que sí sucedió como en Francia[34]y España[35], por ejemplo); por tanto, a pesar de la posición que asumimos sobre este precedente, es de conocimiento público que, el plazo de prescripción se encuentra suspendido hasta el 30-06-2020 y solo resulta aplicable a los procedimientos administrativos disciplinarios en el ámbito de la Ley N.° 30057 y su Reglamento, además, aplicable al régimen disciplinario regulado por la Ley N.° 29944, *Ley de Reforma Magisterial y su Reglamento*, aprobado por Decreto Supremo N.° 004-2013-ED.

7. Conclusiones

Durante el periodo de emergencia nacional, se han reiniciado los plazos de los procedimientos administrativos; sin embargo, tal situación podría afectar las garantías mínimas del administrado, para ello, la Administración Pública deberá implementar las medidas necesarias que le permitan respetar estas garantías a favor del administrado.

28 *Recuperado de <https://www.microsoft.com/es-pe/microsoft-365/p/outlook/cfq7ttc0k7c4?activetab=pivot%3aoverviewtab>.*

29 *Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón. "Una llamada de atención sobre la regulación de las notificaciones electrónicas en la novísima Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas". En:* Revista de Administración Pública. *N.° 198, Madrid, septiembre-diciembre, 2015, pp. 365 y 366.*

30 *CE, 23 septembre 1987, Ministre du travail c/ Sté « Ambu-lances 2000.*

31 *Publicado el 10-05-2020.*

32 *Recuperado de <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2020/Mayo/10/EXP-DL-1497.pdf>.*

33 *"Establecen precedente administrativo sobre la suspensión del cómputo de los plazos de prescripción del régimen disciplinario previsto en la Ley N.° 30057, Ley del Servicio Civil durante el Estado de Emergencia Nacional", publicada el 30-05-2020.*

34 *Recuperado de <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041755644>.*

35 *Recuperado de <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692>.*