

Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General

Libro homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde

Milagros Maraví Sumar (Compiladora)

José Alberto Bustamante Belaunde

Richard Martín Tirado

Milagros Maraví Sumar

Rafael Melgarejo Dávila

Sergio Tafur Sánchez

Javier Rizo-Patrón Larrabure

Úrsula Patroni Vizquerra

Hugo Gómez Apac

Verónica Vergaray Béjar

Liliana Tamayo Yoshimoto

Juan Marcionelli Rodríguez

Alejandro Falla Jara

Rolando Eyzaguirre Maccan

*Apuntes de
Derecho y Economía*

Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General

Libro homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde

Milagros Maraví Sumar (Compiladora)

Hugo Gómez

*Apuntes de
Derecho y Economía*

Lima, mayo de 2009

© Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC)

Primera publicación: mayo de 2009

Impreso en el Perú - Printed in Peru

Cubierta: Nora Sidoine
Corrección de estilo: Jorge Coaguila
Diseño de cubierta: Germán Ruiz Ch.
Diagramación: Diana Patrón

Editor del proyecto editorial

Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas S.A.C.

Av. Alonso de Molina 1611, Lima 33, Perú

Telef. 313-3333

<http://www.upc.edu.pe>

Primera edición: año 2009

Tiraje: 700 ejemplares

Este libro se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Revistas Especializadas Peruanas S.A.C.,
Emilio Althaus 355, Lince. Lima, Perú.

Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC)
Centro de Información

Milagros Maraví Sumar (compiladora)

Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Libro homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde

Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC), 2009

ISBN 978-612-4041-33-4

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, DERECHO
ADMINISTRATIVO, ACTOS ADMINISTRATIVOS,
ABOGADOS, HOMENAJES, PERÚ.

342.066 BUST

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-05815

Registro de Proyecto Editorial en la Biblioteca Nacional del Perú N° 11501400900320

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo, por escrito, de la editorial.

El contenido de este libro es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente la opinión de los editores.

Luz Interior
Serie Sutilezas
Técnica mixta sobre lienzo
1,95 x 1,50 m
2006

La Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC)
agradece a Nora Sidoine la cesión de su cuadro
reproducido en la cubierta.

CAPÍTULO 7

REDESCUBRIENDO AL
PROCEDIMIENTO TRILATERAL

Dr. Hugo Gómez Apac¹

¹ Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC).

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto explicar la naturaleza del procedimiento trilateral y, en ese propósito, aclarar algunas dudas que suelen asaltar a quienes tramitan este tipo de procedimientos administrativos: ¿El procedimiento recursivo tramitado ante el Tribunal Fiscal o el Tribunal de Contrataciones del Estado es un procedimiento trilateral? ¿Cómo es que un procedimiento trilateral se inicia de oficio (solo dos partes)? ¿Existen los procedimientos trilaterales sancionadores? ¿En el procedimiento trilateral la autoridad administrativa ejerce función jurisdiccional? ¿Cabe el control difuso administrativo en el procedimiento trilateral?

Cuando se piensa en un procedimiento administrativo es natural considerar dentro de él solo a dos partes, a la Administración Pública por un lado, y al administrado, por el otro. En este tipo de procedimiento, a la Administración le compete resolver aquello que ha sido solicitado por el administrado (por ejemplo, la expedición de una autorización, permiso o licencia; la entrega de una partida, constancia, certificado o copia; la inscripción o registro de un acto o un hecho; etcétera) o es el administrado el que es investigado por la Administración (por ejemplo, un procedimiento de fiscalización por parte de la autoridad tributaria, un procedimiento de inspección a cargo de la autoridad de trabajo, etcétera). Estos procedimientos bilaterales o lineales son los típicos procedimientos administrativos, en los que la Administración es juez y parte.

Hay otros procedimientos, en cambio, en los que la Administración es juez frente a una controversia suscitada entre dos o más administrados. En estos procedimientos, llamados «trilaterales», «triangulares», «cuasi jurisdiccionales» o «cuasi judiciales», la Administración cumple una función similar a la de la autoridad jurisdiccional, que es resolver un conflicto intersubjetivo de intereses, con la particularidad de que, además de existir intereses privados en conflicto, hay un interés público que la Administración debe salvaguardar, el cual, como es natural, tiene preeminencia sobre los intereses privados involucrados.

II. EL NACIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO TRILATERAL

El procedimiento trilateral aparece en el ordenamiento jurídico peruano no hace mucho, a inicios de la década de 1990, como una especie de alternativa a la poca confianza que en aquella época se tenía del Poder Judicial. Y es que en el fondo las materias discutidas en un procedimiento trilateral son aquellas que en circunstancias diferentes podrían estar bajo el ámbito de la función jurisdiccional a cargo del Poder Judicial.

En 1991, el Perú vivió un proceso de reforma del Estado conducente a una mayor apertura comercial, la desregulación y liberalización de los mercados y la privatización de empresas y activos estatales, lo cual requería un marco legal que promoviera la inversión privada, otorgara seguridad jurídica a las inversiones, garantizara la competencia en los mercados y protegiera a los consumidores. La consolidación de una economía social de mercado, en los principios de libre iniciativa privada y rol subsidiario del Estado, iba a quedar inconcluso si no se corregía el problema de la solución de controversias. Una economía social de mercado no solo requiere reglas claras, sino instituciones capaces de velar por el cumplimiento de tales reglas, lo que nos lleva al tema de los conflictos que se iban a suscitar en los nuevos mercados.

La poca confianza en el Poder Judicial provocó que el legislador optara por que los conflictos suscitados en los nuevos mercados liberalizados se resolvieran primero en instancias administrativas autónomas, técnicas y especializadas (competencia primaria) antes de acudir al Poder Judicial. Así, se crea el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) para conocer los conflictos en materia de libre y leal competencia, protección al consumidor, reestructuración empresarial y propiedad intelectual², y luego los Organismos

² Inicialmente, los conflictos entre proveedores y consumidores en aplicación de las Normas de Publicidad en Defensa del Consumidor (Decreto Legislativo 691) y la Ley de Protección al Consumidor (Decreto Legislativo 716), los conflictos entre empresas por actos anticompetitivos y desleales en aplicación del Decreto Legislativo contra las Prácticas Monopólicas, Controlistas y Restrictivas de la Libre Competencia (Decreto Legislativo 701) y la Ley de Represión de la Competencia Desleal (Decreto Ley 26122); los conflictos entre empresas originados por situaciones de insolvencia y crisis patrimonial en aplicación de la Ley de Reestructuración Empresarial (Decreto Ley 26116) y los conflictos asociados al ejercicio de los derechos de propiedad intelectual en aplicación de la Ley de Derechos de Autor (Ley 13714) y la Ley General de Propiedad Industrial (Decreto Ley 26017).

Reguladores³ para resolver los conflictos originados en los mercados de los servicios públicos privatizados.

Tiene razón Richard Martín⁴ cuando afirma que el Decreto Legislativo 701, norma que disponía⁵ la eliminación de las prácticas monopólicas, controlistas y restrictivas de la libre competencia, publicado el 7 de noviembre de 1991, contenía en su seno un procedimiento trilateral. El procedimiento previsto en esta ley para la identificación y sanción de las conductas anticompetitivas vendría a ser el antecedente más remoto de lo que constituye un auténtico procedimiento trilateral. Conforme al texto primigenio del Decreto Legislativo 701, la Comisión Multisectorial de la Libre Competencia era la autoridad encargada de tramitar los procedimientos en los que una parte (reclamante) denunciaba a otra (reclamado) por abuso de posición de dominio, o por la realización de una práctica colusoria.

Un año después, la LNGPA, publicada el 30 de diciembre de 1992, modificó el artículo 1 del RNGPA, en el sentido de señalar que dicha norma regía la actuación de orden administrativo de las entidades de la Administración Pública (siempre que por leyes especiales no se estableciera algo distinto), por lo que se aplicaba, entre otros, a los procesos administrativos que se seguían ante las diversas entidades de la Administración Pública que resolvían cuestiones contenciosas entre dos o más particulares, entre estos y la Administración Pública o entre entidades de esta última.

Una regulación integral del procedimiento trilateral, como un procedimiento especial⁶, se encuentra recogida en el capítulo I del título IV de la LPAG.

³ El Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel), el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran), la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (Osineerg, hoy Osineergmin).

⁴ Cfr. Martín Tirado 2003: 468.

⁵ El Decreto Legislativo 701 ha sido derogado por el Decreto Legislativo 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, publicado el 25 de junio de 2008, vigente desde el 25 de julio de 2008.

⁶ Como afirma Carlos Zubiaur, los procedimientos especiales han surgido como regulación del quehacer propio de un determinado organismo o ámbito de actuación o en razón de la especial y diferenciada naturaleza de una actividad, y que si bien la existencia de estos procedimientos es innegable e imposible de soslayar, lo importante es que su contenido se encuentre enmarcado en el contexto o ámbito del procedimiento general, de modo que se debe procurar dar coherencia a todo el Procedimiento Administrativo considerándolo como una unidad integrada, y no como partes que funcionan en forma desarticulada y sin coordinación (cfr. Zubiaur 2005: 33-34).

III. DEFINICIÓN DEL PROCEDIMIENTO TRILATERAL

El artículo 219 de la LPAG define al procedimiento trilateral como el procedimiento administrativo contencioso seguido entre dos o más administrados ante las entidades de la Administración Pública y para los descritos en el numeral 8 del artículo I del TP de la LPAG⁷. La parte que inicia el procedimiento con la presentación de una reclamación será designada como «reclamante» y cualquiera de los emplazados será designado como «reclamado»⁸.

Cuando la norma habla de administrados se está refiriendo a particulares o a entidades de la Administración Pública que en el procedimiento tienen la condición de administrados, es decir, actúan como cualquier ciudadano en una situación jurídica subjetiva de «sujeción» y no así en ejercicio de una «potestad administrativa».

Un típico procedimiento trilateral en el que hay dos particulares enfrentados entre sí es el procedimiento tramitado ante la Comisión de Protección al Consumidor, en el que un consumidor (reclamante) ha presentado una denuncia contra un proveedor (reclamado) por la presunta infracción del Decreto Legislativo 716, que aprueba la Ley de Protección al Consumidor⁹ (en adelante, LPC). Así como, un típico procedimiento trilateral en que la Administración actúa como un administrado es el procedimiento tramitado ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB)¹⁰, en el que una empresa (reclamante) ha presentado una denuncia contra una entidad de la Administración (reclamado) por la presunta imposición de una barrera burocrática ilegal o irracional que afecta a dicha empresa en su acceso o permanencia en el mercado.

⁷ Cfr. artículo I de la LPAG.

«Artículo I. Ámbito de aplicación de la ley

La presente ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública.

Para los fines de la presente ley, se entenderá por 'entidad' o 'entidades' de la Administración Pública: [...]

8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia».

⁸ Cfr. artículo 219 de la LPAG.

«Artículo 219.- Procedimiento trilateral

219.1. El procedimiento trilateral es el procedimiento administrativo contencioso seguido entre dos o más administrados ante las entidades de la administración y para los descritos en el inciso 8 del artículo I del título preliminar de la presente ley.

219.2. La parte que inicia el procedimiento con la presentación de una reclamación será designada como 'reclamante' y cualquiera de los emplazados será designado como 'reclamado'».

⁹ Decreto Legislativo 716, cuyo TUO ha sido aprobado por Decreto Supremo 039-2000-ITINCI, publicado el 11 de diciembre de 2000.

¹⁰ Antes Comisión de Acceso al Mercado.

IV. LOS PROCEDIMIENTOS CON TRES ACTORES QUE NO SON EN ESTRICTO TRILATERALES

Para Juan Carlos Morón¹¹, en los procedimientos trilaterales, la autoridad administrativa tiene competencia legal para conocer, instruir y resolver no solo los conflictos de intereses entre administrados (competencia primaria), sino también los conflictos existentes entre Administración y administrados en el marco de un procedimiento recursivo (competencia secundaria), como ocurre en las apelaciones tramitadas ante el Tribunal Fiscal¹² o el Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado¹³ (hoy llamado Tribunal de Contrataciones del Estado¹⁴)¹⁵. Morón sostiene una tesis amplia en el sentido de que no restringe los procedimientos trilaterales a las controversias suscitadas entre dos particulares.

Martín Tirado, por su parte, postula una tesis más amplia, pues considera que el procedimiento trilateral está diseñado para resolver tres clases de conflictos o controversias: (a) entre particulares, (b) entre un particular y una entidad pública¹⁶ y (c) entre entidades públicas. Como ejemplo de un conflicto entre particulares, menciona el procedimiento de reconocimiento de créditos seguido ante el Indecopi (ante las comisiones de procedimientos concursales), donde puede haber un conflicto entre el solicitante del reconocimiento del crédito (acreedor) y la empresa declarada en concurso (deudor). Tratándose de un conflicto entre una entidad pública y un administrado, menciona como ejemplo el recurso de apelación tramitado ante el Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, donde el postor (particular) mantiene una controversia con la entidad

¹¹ Cfr. Morón Urbina 2001a: 490-491 y Morón Urbina 2001b: 330-331.

¹² En este procedimiento, el Tribunal Fiscal resuelve una controversia entre el contribuyente que apela y la autoridad tributaria (Sunat) que defiende la resolución impugnada.

¹³ Conforme a la Ley 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, cuyo TUO fue aprobado por Decreto Supremo 083-2004-PCM, publicado el 26 de noviembre de 2004.

¹⁴ Conforme al Decreto Legislativo 1017, decreto legislativo que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado, publicado el 4 de junio de 2008, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 184-2008-EF, publicado el 1 de enero de 2009. Estas dos normas entraron en vigencia el 1 de febrero de 2009 por así disponerlo el Decreto de Urgencia 014-2009, publicado el 31 de enero de 2009.

¹⁵ En este procedimiento, el Tribunal de Contrataciones del Estado resuelve una controversia entre el postor que apela y la entidad convocante (del proceso de selección) que defiende el acto impugnado.

¹⁶ Cfr. Martín Tirado 2003: 476, citando a Juan Francisco Linares (cfr. Linares 1986: 162-163), especifica tres supuestos de conflictos entre un privado y una entidad pública: (i) por la formulación de una petición por parte de un particular, y su posterior denegatoria por parte de la Administración; (ii) por la resolución de oficio tomada por un órgano y la impugnación de esta por parte de un administrado; y (iii) por la formulación de una petición por parte de un administrado, decisión favorable del órgano resolutorio y la ulterior oposición de un tercero.

pública convocante cuya decisión expedida en el procedimiento de selección correspondiente (por ejemplo, una licitación pública) ha sido materia de impugnación. Finalmente, señala como ejemplo de un conflicto entre entidades públicas el caso en que, en un procedimiento concursal, una entidad pública (por ejemplo, el Ministerio de Economía y Finanzas) solicita a la autoridad concursal se le reconozca como titular de un crédito en virtud de una cesión de créditos, pero en oposición aparece otra entidad pública (por ejemplo, una municipalidad), alegando que el crédito le fue cedido primero a ella¹⁷.

A diferencia de las dos posturas anteriores, Jorge Danós¹⁸ sostendría una tesis restringida al señalar que el procedimiento trilateral es aquel en el que la Administración aparece decidiendo un conflicto entre dos particulares. De igual parecer sería Juan Francisco Rojas¹⁹, quien, citando a Francisco González²⁰, señaló que en el procedimiento trilateral la Administración decide un conflicto entre dos particulares²¹.

Como se ha señalado, la LPAG define al procedimiento trilateral como el procedimiento contencioso-administrativo seguido entre dos o más administrados ante la autoridad administrativa. Nótese que la ley no habla de «particulares», sino de «administrados». García de Enterría y Fernández señalan que «administrado» es cualquier persona física o jurídica considerada desde su posición privada respecto de la Administración o de sus agentes. Según estos autores, la contraposición público-privada es la expresión más simple de la dualidad Estado-ciudadano, aquí Administración-administrado²². De modo que administrado es aquel que actúa como privado, esto es, en estado de sujeción frente al poder ejercido por la Administración.

Desde esta perspectiva, Danós y Rojas no se equivocan al definir al procedimiento trilateral como aquel donde la autoridad administrativa debe resolver una controversia entre dos o más «particulares», dado que este es un término que refleja con propiedad el significado de «administrado». Sin embargo, es notorio que en determinados procedimientos administrativos una

¹⁷ Cfr. Martín Tirado 2003: 474-478.

¹⁸ Cfr. Danós Ordóñez 2001: 7.

¹⁹ Cfr. Rojas Leo 2001: 159.

²⁰ Cfr. González Navarro 1997: 525.

²¹ Precisamente Martín Tirado cita a Danós Ordóñez y a Rojas Leo como dos defensores de la tesis restringida (cfr. Martín Tirado 2003: 473).

²² Cfr. García de Enterría y Fernández 2006: 905-906.

entidad pública participa, no como Administración, sino como administrado. Así, por ejemplo, cuando una entidad pública —la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat)— solicita el reconocimiento de un crédito frente al deudor concursado ante la Comisión de Procedimientos Concursales. En este caso, la Sunat participa en el procedimiento, no como autoridad administrativa ejerciendo una potestad pública, sino como acreedor titular de un derecho subjetivo que es el crédito, siendo evidente su actuación como un administrado que busca el reconocimiento de su derecho subjetivo. La Sunat, los otros acreedores y la empresa declarada en concurso están en plena igualdad jurídica, y la autoridad concursal debe mantener una absoluta imparcialidad e independencia frente a los conflictos que podrían suscitarse entre ellos.

Somos de la opinión que los procedimientos de apelación tramitados ante el Tribunal Fiscal (TF) o el Tribunal de Contrataciones del Estado (TCE)²³ no son en estricto trilaterales. Si bien es cierto que en estos procedimientos hay tres partes involucradas—TF, administración tributaria (cuyo acto administrativo ha sido impugnado) y contribuyente (apelante); o TCE, entidad pública convocante (cuyo acto administrativo ha sido impugnado) y postor (apelante)—, ello no debería llevarnos a asumir que estamos ante un procedimiento trilateral. La razón de ello es que en estos procedimientos recursivos, si bien la administración tributaria y la entidad convocante son parte en el procedimiento, y en esa medida no gozan de alguna prerrogativa frente al administrado apelante, dichas entidades públicas no actúan como administrados, sino como autoridades sometidas a un control de revisión de acto administrativo por parte de una instancia superior.

En efecto, la relación entre el TF y la Sunat, o entre el TCE y la entidad pública convocante, no es una relación Administración-administrado, sino una relación entre una instancia superior que revisa (reexamina) un acto administrativo y la instancia inferior que emitió dicho acto, con la particularidad de que las dos instancias no están en la misma persona jurídica²⁴.

²³ Así como otros tribunales o cuerpos colegiados administrativos de igual naturaleza.

²⁴ Conviene diferenciar, como lo hace Brewer-Carias (cfr. Brewer-Carias 1994: 84-85), entre control jerárquico y control de tutela. Según este autor, la jerarquía implica un control entre órganos de un mismo sujeto de Derecho Público, mientras que la tutela establece una relación de control entre diversos sujetos de derecho (diferentes personas jurídicas). En términos de Agustín Gordillo (cfr. Gordillo 2003: XII-21 y XII-23), la jerarquía es una relación jurídica administrativa interna que vincula a los órganos internos de una entidad mediante poderes de subordinación, mientras que el control administrativo se da entre sujetos [de derecho con personalidad jurídica] de la Administración, lo que es propio entre las organizaciones descentralizadas, como ocurre con la Sunat y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), que son organismos públicos con personalidad jurídica.

La potestad de revisión del acto administrativo se manifiesta a través del recurso de apelación. Es mediante de este recurso que la instancia superior asume competencia para reexaminar el acto emitido por la instancia inferior. La instancia superior, ejerciendo un poder de control, revisa el acto emitido por la primera instancia y que, eventualmente, lo confirmará, anulará o revocará²⁵.

Cuando la segunda instancia administrativa (TF o TCE), a través del recurso de apelación presentado por el administrado (contribuyente o postor), revisa los elementos de validez (competencia, objeto, motivación, finalidad pública y procedimiento regular) y de eficacia (forma y notificación) del acto administrativo emitido por la primera instancia (Sunat o entidad convocante), así como reexamina la valoración de los medios probatorios y la aplicación e interpretación de la norma correspondiente efectuados por la instancia inferior, lo hace en ejercicio de este poder o potestad de control de revisión de acto administrativo que un órgano de la Administración realiza sobre otro organismo de la Administración, de modo que la relación es Administración-Administración, y no Administración-administrado.

Conforme al razonamiento expuesto, los procedimientos recursivos tramitados ante el TF²⁶ o TCE no son procedimientos trilaterales. En los procedimientos

²⁵ Respecto de las técnicas de control, Santamaría Pastor (cfr. Santamaría Pastor 2004: 459) nos explica que el control puede manifestarse sobre los actos a fin de verificar la legalidad y oportunidad de los actos singulares (actos administrativos) realizados por instancias inferiores, siendo el caso de la revisión a través del recurso administrativo (por ejemplo, apelación). Por su lado, Dromi (cfr. Dromi 2006: 1201) nos dice que la actividad realizada por el contralor de juridicidad administrativa, que puede operar por vía del recurso administrativo, comprende la fiscalización de la competencia, motivación, comprobación, calificación y finalidad en el dictado y ejecución del acto.

²⁶ Isabel Chiri Gutiérrez (cfr. Chiri Gutiérrez 2006: 129-139) opina que el procedimiento administrativo seguido ante el Tribunal Fiscal no es un procedimiento trilateral. Ella afirma:

«[...] la posición desarrollada en el presente trabajo sostiene que en los procedimientos de naturaleza impugnatoria o recursiva, no se está frente a un procedimiento triangular, aunque el órgano que resuelva tenga reconocida autonomía funcional y sea distinto a aquel que emitió el acto, sino que se continúa en un procedimiento de control de la propia Administración [...]» (cfr. Chiri Gutiérrez 2006: 130).

«El Tribunal Fiscal ejerce una actividad de control de un acto administrativo emitido por un órgano que integra el sector administrativo del cual forma parte; no se encuentra por lo tanto en una situación de total amenidad respecto del interés fiscal tutelado en un primer momento por la Administración Activa; por el contrario, su función es la de dotar de una mayor legitimidad al acto tributario emitido, y para ello resulta relevante que cuente con una capacidad probatoria inexistente en los procedimientos trilaterales, o, en todo caso, existente pero solo de manera excepcional.

[...] En otras palabras, el Tribunal Fiscal no se sitúa como un órgano que va a resolver un conflicto entre dos partes (administrados) con intereses contrapuestos, defendidos ante su instancia; su justificación se encuentra en dar respuesta al Administrado desde la propia administración, a partir de un órgano técnicamente especializado, que busca garantizar la unidad en lo tributario» (cfr. Chiri Gutiérrez 2006: 138).

—de segunda instancia— tramitados ante dichos cuerpos colegiados, la autoridad tributaria o la entidad pública convocante del proceso de selección que emitió el acto impugnado (por un particular) no tiene la condición de administrado, no tiene la condición de particular, sino la de un organismo administrativo cuyo acto es materia de revisión por un órgano que tiene competencia en grado superior sobre la misma materia.

Lo dicho podría llevarnos a pensar que los procedimientos tramitados ante la CEB²⁷ no son trilaterales, pues podría alegarse que la CEB estaría ejerciendo una suerte de potestad de control de revisión de los actos administrativos emitidos por las entidades públicas denunciadas ante ella. Sin embargo, si uno examina atentamente las funciones de la CEB, apreciará que este órgano administrativo no cumple las mismas funciones que el TF o el TCE.

Para empezar, la CEB no es una instancia superior de los ministerios, organismos públicos, gobiernos regionales o municipalidades cuya actuación es cuestionada por un agente económico como barrera burocrática ilegal o irracional. No se llega a la CEB a través de un recurso de apelación, pues este órgano administrativo, repetimos, no es instancia superior de las entidades públicas. Además, la CEB no ejerce una potestad de control de revisión de los actos administrativos emitidos por las entidades de la Administración, de ahí que no se encuentra facultada para confirmar, anular o revocar dichos actos. De hecho, los pronunciamientos de la CEB no inciden sobre la validez de los actos (o reglamentos) administrativos puestos a su conocimiento.

²⁷ Cfr. Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi Disposiciones complementarias.

«Artículo 23. De la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.-

Corresponde a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas aplicar las leyes que regulan el control posterior y eliminación de las barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad que afectan a los ciudadanos y empresas, y velar por el cumplimiento de las normas y principios que garantizan la simplificación administrativa, así como de aquellas que complementen o sustituyan a las anteriores».

«Quinta. Referencias a denominación de Comisiones del Indecopi.-

Toda mención hecha en la legislación vigente a la Comisión de Acceso al Mercado, la Comisión de Libre Competencia y a la Comisión de Represión de la Competencia Desleal desde la vigencia de la presente ley, se entenderá referida a la *Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas*, a la Comisión de Defensa de la Libre Competencia y a la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal, respectivamente.

[...]» (cursivas nuestras).

La CEB ejerce una potestad diferente, una potestad especial cuya configuración se encuentra en los artículos 26 BIS²⁸ del Decreto Ley 25868²⁹, 61 de la LTM³⁰, 48³¹ de la LPAG (conforme a la modificación efectuada por la Ley 28996, Ley de Eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada³²) y 23 del Decreto Legislativo 1033³³, Ley de Organización y Funciones del Indecopi (en adelante, DL 1033).

Tratándose de actos administrativos, la CEB no puede anularlos, revocarlos o modificarlos. Lo que sí puede hacer es eliminar la barrera burocrática que se expresa a través de un acto administrativo. Dicha eliminación se expresa mediante un mandato, la orden de que se deje de imponer la barrera burocrática, lo que no afecta la eficacia jurídica de la forma jurídica que expresa la barrera burocrática (por ejemplo, un acto administrativo). La diferencia podrá ser sutil, pero existe.

Veamos el siguiente ejemplo. Asumamos que el alcalde de una municipalidad distrital expide un decreto de alcaldía (publicado en diciembre de 2007) regulando los arbitrios a ser cobrados en la circunscripción territorial de competencia de dicho gobierno local para el ejercicio 2008. A través del decreto de alcaldía, se

²⁸ Decreto Ley 25868.-

«Artículo 26 BIS.- La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas, y de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los decretos legislativos 283 y 668, el artículo 61 del Decreto Legislativo 776 y la Ley 27444, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en el capítulo I del título II de esta última ley, así como las normas reglamentarias pertinentes. Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades. La comisión, mediante resolución, podrá eliminar las barreras burocráticas a que se refiere este artículo.

La comisión podrá imponer sanciones y multas al funcionario o funcionarios que impongan la barrera burocrática declarada ilegal, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa y la formulación de la denuncia penal correspondiente, de ser el caso. La escala de sanciones es la siguiente: falta leve con sanción de amonestación; falta grave con multa de hasta dos (2) UIT y falta muy grave con multa de hasta cinco (5) UIT».

²⁹ Si bien el DL 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi (publicado el 25 de junio de 2008), derogó el Decreto Ley 25868, su primera disposición final ha dispuesto que permanecerá vigente el artículo 26 BIS del Decreto Ley 25868 hasta que se dicte la ley que regulará las competencias de la CEB, lo que a la fecha no ha ocurrido.

³⁰ Cfr. Decreto Legislativo 776.-

«Artículo 61.- Las municipalidades no podrán imponer ningún tipo de tasa o contribución que grave la entrada, salida o tránsito de personas, bienes, mercadería, productos y animales en el territorio nacional o que limiten el libre acceso al mercado.

En virtud de lo establecido por el párrafo precedente, no está permitido el cobro por pesaje; fumigación; o el cargo al usuario por el uso de vías, puentes y obras de infraestructura; ni ninguna otra carga que impida el libre acceso a los mercados y la libre comercialización en el territorio nacional.

El incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo genera responsabilidad administrativa y penal en el gerente de Rentas o quien haga sus veces.

incrementa en 1.000% (diez veces) el monto de los arbitrios en relación con el ejercicio anterior (2007), sin justificar la razón del incremento. En noviembre de 2008, y después de seguir el procedimiento de fiscalización correspondiente, la municipalidad emite una resolución de determinación en la que señala que Ticio, propietario de un restaurante (establecimiento comercial), adeuda diez mil soles por concepto de arbitrios (parques y jardines, recojo de basura y serenazgo) del primer trimestre de 2008.

Ticio, que considera ilegal que le cobren diez mil soles por concepto de arbitrios de un trimestre, puede iniciar un procedimiento contencioso-tributario³⁴, lo que significa presentar su reclamación ante la Administración tributaria (la propia municipalidad), que es la primera instancia, y contra lo resuelto por esta (si es que dicha instancia desestima su reclamación), presentar su recurso de apelación para que el TF (segunda instancia) revise la acotación efectuada por la municipalidad. La reclamación es un procedimiento bilateral en el que hay solo dos partes: Ticio (contribuyente o administrado) y la municipalidad (Administración tributaria). La apelación, por su parte, es un procedimiento recursivo a través del cual el TF revisará (reexaminará)

³¹ Artículo 48 de la LPAG.

«Artículo 48. Cumplimiento de las normas del presente capítulo

La Presidencia del Consejo de Ministros tendrá a su cargo garantizar el cumplimiento de las normas establecidas en el presente capítulo en todas las entidades de la administración pública, sin perjuicio de las facultades atribuidas a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, en el artículo 26 BIS del Decreto Ley 25868 y en el artículo 61 del Decreto Legislativo 776 para conocer y resolver denuncias que los ciudadanos o agentes económicos le formulen sobre el tema.

Cuando en un asunto de competencia de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, la barrera burocrática haya sido establecida por un decreto supremo, una resolución ministerial o una norma municipal o regional de carácter general, dicha comisión se pronunciará, mediante resolución, disponiendo su inaplicación al caso concreto. La resolución de la comisión podrá ser impugnada ante la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal de Defensa de la Competencia y de defensa de la Propiedad Intelectual del Indecopi.

Sin perjuicio de la inaplicación al caso concreto, la resolución será notificada a la entidad estatal que emitió la norma para que pueda disponer su modificación o derogación.

Asimismo, tratándose de procedimientos iniciados de oficio por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, el Indecopi podrá interponer la demanda de acción popular contra barreras burocráticas contenidas en decretos supremos, a fin de lograr su modificación o derogación y, con el mismo propósito, acudir a la Defensoría del Pueblo para que se interponga la demanda de inconstitucionalidad contra barreras burocráticas contenidas en normas municipales y regionales de carácter general, que tengan rango de ley.

[...]».

³² Publicada el 4 de abril de 2007.

³³ Ver nota 27 (supra).

³⁴ Cfr. título III del libro tercero del Código Tributario.

la resolución apelada (aquella que desestimó la reclamación de Ticio). El TF puede confirmar la resolución apelada, o anularla o revocarla. En el ejemplo, la anulará, pues la resolución de determinación es nula y tiene objeto ilícito (viola el artículo 40 de la LOM, la norma IV del TP del Código Tributario y los artículos 60, 69, 69-A y 69-B de la LTM).

Pero Ticio también puede acudir a la CEB. En este caso, denunciará a la municipalidad por la imposición de una barrera burocrática ilegal consistente en el cobro de arbitrios en contravención al ordenamiento jurídico tributario aplicable a esta clase de tributos. La barrera burocrática es el cobro del arbitrio sustentado en el decreto de alcaldía. ¿Cómo acredita Ticio que la municipalidad le exige el cobro del arbitrio? Pues presentando copia de la resolución de determinación. ¿Esto significa que la CEB revisará como instancia superior la resolución de determinación? La respuesta es no. La resolución de determinación simplemente es un medio probatorio que acredita que a Ticio se le ha cobrado los arbitrios cuestionados. La CEB no reexaminará la validez o eficacia de la resolución de determinación; no es una segunda instancia de control de la municipalidad; carece de competencia para anular o revocar la resolución de determinación; no es una autoridad con competencia de grado superior en materia tributaria.

En el ejemplo el cobro de arbitrios al amparo del decreto de alcaldía es una barrera burocrática ilegal. Conforme lo establecen los artículos 26 BIS del Decreto Ley 25868 y 48 de la LPAG, la eliminación de dicha barrera consiste en su inaplicación en el caso concreto. ¿Qué significa esto? Pues que la CEB ordenará a la municipalidad que deje de cobrar a Ticio los arbitrios que constituyen una barrera burocrática ilegal. ¿Dicha declaración es una anulación o revocación de la resolución de determinación? De ninguna manera. Para anular o revocar la resolución de determinación, Ticio debe seguir el procedimiento contencioso-administrativo (reclamación ante la municipalidad-apelación ante el TF).

Como puede apreciarse del ejemplo, el pronunciamiento de la CEB no incide sobre la validez o eficacia del acto administrativo (la resolución de determinación), sino sobre la actuación de la municipalidad como creadora del arbitrio. La CEB no declarará la nulidad de la resolución de determinación, ni reexaminará la valoración de los medios probatorios o la interpretación del derecho contenido en la resolución de determinación. Lo que hará es ordenarle a la municipalidad que se abstenga de cobrar a Ticio los arbitrios cuestionados, pues dicho cobro constituye una barrera burocrática ilegal.

La diferencia del pronunciamiento de la CEB en relación con una autoridad que ejerce un auténtico control de revisión es sutil, pero tal diferencia existe, provocando que la CEB se encuentre en una posición más lejana respecto de la municipalidad que la que tendría, por ejemplo, el TF. En efecto, si Ticio hubiera apelado la resolución que desestima su reclamación, la presencia del TF sería cercana, inmediata, propia del ejercicio de la potestad de control de revisión de acto administrativo. En cambio, si Ticio denuncia a la municipalidad ante la CEB, la posición de esta frente a la municipalidad es lejana, mediata. En rigor, a la CEB no le interesa la resolución de determinación, lo que le interesa es que la municipalidad no imponga sobrecostos ilegales a los agentes económicos, pues ello afecta la competitividad económica.

El que haya una relación bastante lejana entre la municipalidad y la CEB provoca que dicho gobierno local actúe como un administrado al interior del procedimiento de identificación y eliminación de barreras burocráticas.

Así las cosas, y siguiendo con el ejemplo, con la denuncia de Ticio ante la CEB se inicia un procedimiento trilateral en que las tres partes son: Ticio (administrado), la municipalidad (administrado) y la CEB (Administración). En este procedimiento, la CEB no ejerce un control de revisión de la resolución de determinación de la municipalidad, sino una potestad especial en virtud de la cual procura que las entidades públicas no establezcan exigencias, cobros, requisitos, impedimentos o limitaciones ilegales o irracionales que afecten la competitividad de las empresas.

En este escenario, ¿qué rol cumple el Tribunal del Indecopi (a través de la Sala de Defensa de la Competencia)? Pues simplemente ser segunda instancia de un procedimiento trilateral. Y así como el TF o el TCE es segunda instancia de un procedimiento bilateral, la Sala de Defensa de la Competencia (SDC) es segunda instancia de un procedimiento trilateral tramitado ante la CEB.

Lo anterior guarda estricta correspondencia con el diseño previsto en la LPAG. Conforme a esta norma, la «trilateralidad» del procedimiento trilateral empieza en primera instancia (artículo 221³⁵), no en segunda. Es más, la propia

³⁵ Cfr. artículo 221 de la LPAG.-

«Artículo 221.- Inicio del procedimiento

221.1. El procedimiento trilateral se inicia mediante la presentación de una reclamación o de oficio.

221.2. Durante el desarrollo del procedimiento trilateral la administración debe favorecer y facilitar la solución conciliada de la controversia.

221.3. Una vez admitida a trámite la reclamación, se pondrá en conocimiento del reclamado a fin de que este presente su descargo».

LPAG prevé en su artículo 227³⁶ reglas especiales para el trámite de apelación en segunda instancia. Por tanto, si nos atenemos a las propias reglas establecidas en la LPAG, el procedimiento trilateral como tal, es decir, la existencia de controversia entre dos o más administrados, se inicia en primera instancia (artículo 221). Existiendo, además, reglas para la impugnación de la resolución recaída en el procedimiento trilateral (artículo 227). Tal cosa no ocurre ni en el TF ni en el TCE, donde la supuesta «trilateralidad» recién aparece en la segunda instancia a través del recurso de apelación.

En conclusión, somos de la opinión que estamos ante un procedimiento trilateral cuando la controversia entre dos o más administrados ante la Administración se presenta en el procedimiento de primera instancia, tal como lo señala el artículo 221 de la LPAG. Ello ocurre en las comisiones del Indecopi y los cuerpos colegiados de los organismos reguladores de servicios públicos. En estos casos, el Tribunal del Indecopi, así como los tribunales de solución de controversias de los organismos reguladores, ejerce la potestad de control de revisión de los actos expedidos por autoridades que tramitaron un procedimiento trilateral.

³⁶ Cfr. artículo 227 de la LPAG.

«Artículo 227. Impugnación

227.1. Contra la resolución final recaída en un procedimiento trilateral expedida por una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica, solo procede la interposición del recurso de apelación. De no existir superior jerárquico, solo cabe plantear recurso de reconsideración.

227.2. La apelación deberá ser interpuesta ante el órgano que dictó la resolución apelada dentro de los quince (15) días de producida la notificación respectiva. El expediente respectivo deberá elevarse al superior jerárquico en un plazo máximo de dos (2) días contados desde la fecha de la concesión del recurso respectivo.

227.3. Dentro de los quince (15) días de recibido el expediente por el superior jerárquico se correrá traslado a la otra parte y se le concederá plazo de quince (15) días para la absolución de la apelación.

227.4. Con la absolución de la otra parte o vencido el plazo a que se refiere el artículo precedente, la autoridad que conoce de la apelación podrá señalar día y hora para la vista de la causa que no podrá realizarse en un plazo mayor de diez días contados desde la fecha en que se notifique la absolución de la apelación a quien la interponga.

227.5. La administración deberá emitir resolución dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de realización de la audiencia».

³⁷ Cfr. artículo 222 de la LPAG.

«Artículo 222. Contenido de la reclamación

222.1. La reclamación deberá contener los requisitos de los escritos previstos en el artículo 113 de la presente ley, así como el nombre y la dirección de cada reclamado, los motivos de la reclamación y la petición de sanciones u otro tipo de acción afirmativa.

222.2. La reclamación deberá ofrecer las pruebas y acompañará como anexos las pruebas de las que disponga.

222.3. La autoridad podrá solicitar aclaración de la reclamación de admitirla, cuando existan dudas en la exposición de los hechos o fundamentos de derecho respectivos».

V. EL PROCEDIMIENTO TRILATERAL SANCIONADOR

El artículo 222 de la LPAG³⁷ señala que la reclamación (el escrito presentado por el reclamante) puede contener la petición de sanciones. Esta petición no es una pretensión dirigida contra el reclamado, sino una petición dirigida a la autoridad administrativa, la única que puede decidir el inicio de un procedimiento sancionador, sea trilateral o no, y la única que puede imponer las sanciones administrativas.

Sobre el particular, Martín Tirado nos dice que los procedimientos de protección al consumidor, donde hay una controversia entre consumidor y proveedor, o bien termina en una conciliación, o en una decisión de la Comisión de Protección al Consumidor que, además de ordenar medidas correctivas a favor del consumidor, impondrá sanciones administrativas al proveedor infractor³⁸.

Lo cierto es que algunos procedimientos trilaterales son sancionadores al mismo tiempo. Por ejemplo, un típico procedimiento trilateral es el tramitado ante la Comisión de Defensa de la Libre Competencia —previsto en el Decreto Legislativo 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas³⁹ (en adelante, LRCA)—, donde esta autoridad administrativa debe resolver el conflicto existente entre la persona o personas (consumidores, asociaciones de consumidores o empresas) que denuncian la realización de una conducta anticompetitiva (abuso de posición de dominio o práctica colusoria) y la persona o personas que son denunciadas por la comisión de dicha conducta. En este procedimiento, el denunciante o reclamante ha incorporado en su petición administrativa la imposición de sanción a las personas responsables de la conducta anticompetitiva, así como la solicitud para que la autoridad de competencia dicte una medida correctiva que restablezca el proceso competitivo. Lo mismo ocurre en los procedimientos tramitados ante la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal y ante la Comisión de Protección al Consumidor, en que los denunciantes peticionan, además de una medida correctiva conducente a restablecer la leal competencia en el mercado —según lo dispone el artículo 55 del Decreto Legislativo 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal (en adelante, LRCD)— o revertir los efectos de la conducta infractora (artículo 42 de la LPC), la imposición de una sanción a los presuntos infractores que han sido denunciados en calidad de reclamados.

³⁸ Cfr. Martín Tirado 2003: 484.

³⁹ Publicado el 25 de junio de 2008.

En el terreno de la propiedad intelectual, con el vigente DL 1033, la nueva Comisión de Signos Distintivos está tramitando procedimientos trilaterales sancionadores destinados a identificar y sancionar infracciones a derechos de propiedad industrial, como marcas, nombres o lemas comerciales. Así, por ejemplo, cuando una persona titular de una marca de producto denuncia a otra por violar dicho derecho, corresponde a la referida comisión verificar la existencia de la infracción administrativa (por ejemplo, la explotación de la reputación ajena), imponer la sanción respectiva (desde amonestación hasta multas de 150 UIT) y dictar medidas definitivas, como la orden de cese de los actos que constituyen la infracción, la prohibición de importación, el retiro de productos del circuito comercial, la destrucción de productos, el cierre temporal o definitivo del establecimiento, etcétera, conforme lo dispone el Decreto Legislativo 1075⁴⁰ (en adelante, DL 1075), decreto legislativo que aprueba disposiciones complementarias a la Decisión 486 de la Comisión de la Comunidad Andina que establece el Régimen Común sobre Propiedad Industrial.

El legislador ha reconocido de manera expresa la existencia de los procedimientos trilaterales sancionadores⁴¹. En los decretos legislativos 1034 y 1044 se señala:

LRCA.

«Artículo 18. Formas de iniciación del procedimiento.-

18.1. El procedimiento sancionador de investigación y sanción de conductas anticompetitivas se inicia siempre de oficio, bien por iniciativa de la Secretaría Técnica o por denuncia de parte.

18.2. En el *procedimiento trilateral sancionador* promovido por una denuncia de parte, el denunciante es un colaborador en el procedimiento de investigación, conservando la Secretaría Técnica la titularidad de la acción de oficio.

[...]» (cursivas nuestras).

LRCD.

«Artículo 28. Formas de iniciación del procedimiento.-

28.1. El procedimiento sancionador de investigación y sanción de actos de competencia desleal se inicia siempre de oficio por iniciativa de la Secretaría Técnica.

28.2. En el *procedimiento trilateral sancionador* promovido por una denuncia de parte, el denunciante es un colaborador en el procedimiento, conservando la Secretaría Técnica la titularidad de la acción de oficio [...]» (cursivas nuestras).

⁴⁰ Publicado el 28 de junio de 2008.

⁴¹ El autor del presente artículo dirigió el proceso de reforma de la legislación del Indecopi —proceso que incluyó los proyectos de decretos legislativos que aprobaron la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas y la Ley de Represión de la Competencia Desleal— de diciembre de 2007 a mayo de 2008.

Los procedimientos destinados a investigar y sancionar conductas anticompetitivas o actos de competencia desleal son procedimientos trilaterales sancionadores cuando son promovidos (no iniciados) a pedido de parte, es decir, por denuncia de los sujetos afectados por tales conductas o actos.

En las dos normas citadas se precisa que el denunciante es un colaborador en el procedimiento y que la Secretaría Técnica es la que conserva la titularidad de la acción de oficio. Conviene explicar en esta parte la naturaleza de «colaborador» del denunciante de una conducta anticompetitiva o de un acto de competencia desleal.

Para tal efecto, resulta pertinente empezar diferenciando la «denuncia informativa» de la «denuncia concreta». En virtud de la primera, cualquier ciudadano puede alertar a la Administración respecto de una contravención al ordenamiento, respecto de la comisión de una infracción administrativa. La LPAG se ocupa de esto en el numeral 105.1 de su artículo 105, en que señala que todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea considerado sujeto del procedimiento.

La denuncia informativa puede ser hecha por escrito, correo electrónico (e-mail), teléfono o en persona. Es más, el administrado denunciante puede solicitar reserva de su identidad, para evitar represalias respecto del presunto infractor (por ejemplo, un trabajador denunciando a su empleador ante la autoridad administrativa de trabajo por infracción de las normas laborales). El administrado no tiene que pagar una tasa administrativa para presentar una denuncia informativa. El administrado no es parte en el procedimiento que iniciará la Administración para investigar los hechos denunciados (sin perjuicio de que la presentación de la denuncia obligue a la Administración a practicar las diligencias preliminares necesarias y, una vez comprobada su verosimilitud, iniciar de oficio la respectiva fiscalización). Al no ser parte en el procedimiento, no es notificado de los actuados o diligencias, como tampoco está habilitado para impugnar las decisiones de la autoridad. A lo más, como lo indica el numeral 105.3 del artículo 105 de la LPAG, el rechazo de la denuncia debe ser motivado y comunicado al denunciante, si estuviese individualizada⁴².

⁴² Cfr. artículo 105 de la LPAG.-

«Artículo 105.- Derecho a formular denuncias

105.1. Todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios [debe decir 'contrarios'] al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea considerado sujeto del procedimiento.

Mediante la denuncia concreta, en cambio, el administrado viene a ejercer el derecho de petición administrativa regulado en el artículo 106 de la LPAG⁴³. En este caso, pagará la tasa administrativa si así lo contempla el TUPA de la entidad correspondiente, la denuncia no podrá ser anónima, el interesado será parte en el procedimiento, podrá presentar alegatos, se le notificarán las actuaciones y diligencias e impugnará la decisión si es contraria a sus intereses.

La denuncia concreta es la denuncia que suelen presentar los administrados ante las Comisiones de Defensa de la Libre Competencia, de Fiscalización de la Competencia Desleal y de Protección al Consumidor, los que tramitan procedimientos trilaterales sancionadores.

En ocasiones se ha pensado de manera errada que un procedimiento trilateral sancionador promovido por una denuncia concreta es como un proceso civil, donde el demandante plantea una pretensión y si no presenta pruebas suficientes que acreditan lo que alega, la demanda es desestimada.

En los procedimientos trilaterales sancionadores tramitados ante el Indecopi no hay tal pretensión, el denunciante no tiene «derecho» a que al denunciado se le imponga una sanción, simplemente solicita a la autoridad administrativa (la comisión) que esta proceda conforme a ley, sancionando al infractor. Además, si el denunciante no está en capacidad de presentar pruebas idóneas que acrediten la comisión de la infracción, ello no impide que la respectiva Secretaría Técnica de la comisión, como autoridad instructora, actúe de oficio los medios probatorios que resulten pertinentes, en aplicación del principio de verdad material.

105.2. La comunicación debe exponer claramente la relación de los hechos, las circunstancias de tiempo, lugar y modo que permitan su constatación, la indicación de sus presuntos autores, partícipes y damnificados, el aporte de la evidencia o su descripción para que la administración proceda a su ubicación, así como cualquier otro elemento que permita su comprobación.

105.3. Su presentación obliga a practicar las diligencias preliminares necesarias y, una vez comprobada su verosimilitud, a iniciar de oficio la respectiva fiscalización. El rechazo de una denuncia debe ser motivado y comunicado al denunciante, si estuviese individualizado».

⁴³ Cfr. artículo 106 de la LPAG.-

«Artículo 106.- Derecho de petición administrativa

106.1. Cualquier administrado, individual o colectivamente, puede promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante todas y cualesquiera de las entidades, ejerciendo el derecho de petición reconocido en el artículo 2 inciso 20 de la Constitución Política del Estado.

106.2. El derecho de petición administrativa comprende las facultades de presentar solicitudes en interés particular del administrado, de realizar solicitudes en interés general de la colectividad, de contradecir actos administrativos, las facultades de pedir informaciones, de formular consultas y de presentar solicitudes de gracia.

106.3. Este derecho implica la obligación de dar al interesado una respuesta por escrito dentro del plazo legal».

Pongamos como ejemplo el que un consumidor denuncie a un grupo de bancos por una presunta concertación de precios. Para iniciar el procedimiento, basta que el consumidor dé luces sobre indicios razonables de la comisión de la práctica colusoria. No es posible exigirle más. El consumidor no puede aportar como medios probatorios la correspondencia interna y externa de los bancos, sus actas de acuerdos societarios, sus contratos, facturas, estados financieros, etcétera, los que pueden ser requeridos de oficio por la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia. Con la lógica del proceso civil, si el consumidor no acreditara los hechos que alega, la denuncia sería desestimada. Sin embargo, entendiendo la participación del denunciante solo como un colaborador activo en los casos de libre competencia, queda claro que la titularidad de la acción permanece en la Secretaría Técnica, que es la que realmente tiene la carga de probar si el denunciado ha cometido o no la conducta anticompetitiva.

En los procedimientos trilaterales sancionadores tramitados ante las comisiones del Indecopi la principal tarea de la autoridad es tutelar un interés público (la libre y leal competencia o los derechos de los consumidores), por lo que el destino del procedimiento no está en manos de las partes (como sí ocurre en un proceso civil), sino en manos de la autoridad. La preeminencia del interés público permite, además, que cualquier otro con interés legítimo pueda participar en el procedimiento, aportar pruebas e impugnar la decisión que tome la autoridad.

Decíamos que, como colaborador, el denunciante no tiene derecho a la imposición de una multa, sino simplemente a solicitar a la autoridad que esta imponga al infractor la multa que corresponda, por lo que el denunciante carece de legitimidad para cuestionar el monto de la multa impuesta por la autoridad. Conforme a esta línea de pensamiento, la LRCA y LRCD preceptúan lo siguiente:

LRCA.

«Artículo 38. Interposición del recurso de apelación.-

[...]

38.2. Las partes interesadas en la determinación de la existencia de una conducta infractora y la imposición de una sanción solo podrán apelar la resolución final cuando esta haya exculpado al denunciado».

LRCD.

«Artículo 47. Interposición del recurso de apelación.-

[...]

47.2. Las partes interesadas en la determinación de la existencia de un acto infractor y la imposición de una sanción solo podrán apelar la resolución final cuando esta haya exculpado al denunciado».

Conforme a las normas citadas, si la Comisión de Defensa de la Libre Competencia o la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal declarara infundada la denuncia, el denunciante podría apelar la decisión de la autoridad; pero si esta declarara la existencia de infracción y multara al denunciado con, por ejemplo, 200 UIT, el denunciante no podría apelar solicitando que se eleve la multa.⁴⁴

Decir que el denunciante es un colaborador tampoco significa quitarle su condición de parte. Sigue siendo parte en el procedimiento y como tal tendrá derecho a que se le notifiquen las actuaciones y diligencias y a impugnar la decisión final si considera que es nula o que en ella se ha valorado incorrectamente los medios probatorios, o se ha aplicado o interpretado incorrectamente el derecho. Pero el que sea parte tampoco significa que su participación sea decisiva. Simplemente es un sujeto activo que goza de ciertas facultades y que eventualmente será beneficiario de la medida correctiva que dicte la comisión correspondiente. El inicio e impulso del procedimiento está en la Secretaría Técnica, así como la carga de probar la infracción, de ser el caso.

VI. LOS «BILATERALES» QUE SON «TRILATERALES»

Conforme lo señala el artículo 221 de la LPAG, el procedimiento trilateral se inicia mediante la presentación de una reclamación o de oficio.

Si la autoridad administrativa inicia el procedimiento de oficio, es decir, sin que haya un reclamante, ¿dónde está la «trilateralidad»? En verdad, es difícil captar la «trilateralidad» en los procedimientos iniciados de oficio, pues en estos habría solo dos partes: la autoridad que investiga y el administrado que es investigado.

⁴⁴ Una regla similar se encuentra contenida en el artículo 13 del Procedimiento Sancionador Especial, por el cual se tramitan las denuncias de comitentes afectados patrimonialmente por la conducta de sus sociedades agentes de bolsa, aprobado por Resolución Conasev 008-2009-EF/94.01.1, publicada el 22 de febrero de 2009. En dicho artículo se señala que el denunciante podrá reconsiderar o apelar la resolución sancionadora sólo respecto de la aplicación de medidas de reposición o cuando la decisión del órgano sancionador sea ordenar el archivo de la denuncia. El denunciante no puede apelar el monto de la multa. En cambio, la sociedad agente de bolsa puede impugnar la resolución sancionadora en todos sus extremos.

El referido procedimiento es un auténtico procedimiento trilateral sancionador donde el reclamante (denunciante) es el comitente, el reclamado (denunciado) es la sociedad agente de bolsa y la autoridad que resuelve el Tribunal Administrativo de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (Conasev).

En los temas de libre competencia o protección al consumidor, dada su naturaleza sancionadora, el procedimiento puede iniciarse de oficio, como típico procedimiento sancionador, pero luego convertirse en trilateral con la incorporación de un administrado con intereses contrapuestos al administrado con el que se inició el procedimiento.

Por ejemplo, si la Comisión de Protección al Consumidor inicia de oficio un procedimiento sancionador contra un proveedor, y luego incorpora al procedimiento a una asociación de consumidores interesada en aportar pruebas, el procedimiento se habrá convertido en un trilateral sancionador.

VII. LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA LPAG

El artículo 220 de la LPAG estipula que el procedimiento trilateral se rige por lo dispuesto en el capítulo I del título IV de dicha ley y en lo demás por lo previsto en el articulado de esta norma. Respecto de los procedimientos administrativos trilaterales regidos por leyes especiales, dicho capítulo tendrá únicamente carácter supletorio⁴⁵.

En ese sentido, si un determinado procedimiento trilateral se encuentra regido por una ley especial, esta tendrá aplicación preferente, y en todo lo no previsto en dicha ley se aplicará el capítulo I del título IV de la LPAG.

A modo de ejemplo, el procedimiento trilateral tramitado ante la Comisión de Protección al Consumidor se encuentra regulado por el título V del Decreto Legislativo 807⁴⁶, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi, y por las normas procedimentales contenidas en el Decreto Legislativo 716⁴⁷ (LPC⁴⁸). Las disposiciones previstas en estas leyes priman sobre la LPAG, siendo

⁴⁵ Cfr. artículo 220 de la LPAG.-

«Artículo 220.- Marco legal

El procedimiento trilateral se rige por lo dispuesto en el presente capítulo y en lo demás por lo previsto en esta ley. Respecto de los procedimientos administrativos trilaterales regidos por leyes especiales, este capítulo tendrá únicamente carácter supletorio».

⁴⁶ Publicado el 18 de abril de 1996.

⁴⁷ Publicado el 9 de noviembre de 1991. Modificado por Decreto Ley 25868 (publicado el 24 de noviembre de 1992), Decreto Ley 26506 (publicado el 20 de julio de 1995), Decreto Legislativo 807 (publicado el 18 de abril de 1996), Ley 27049 (publicada el 6 de enero de 1999), Ley 27251 (publicada el 7 de enero de 2000) y Ley 27311 (publicada el 18 de julio de 2000).

⁴⁸ El TUO de la Ley de Protección al Consumidor ha sido aprobado por Decreto Supremo 039-2000-ITINCI, publicado el 11 de diciembre de 2000, y modificado por Ley 27598 (publicada el 15 de diciembre de 2001), Ley 27768 (publicada el 27 de junio de 2002), Ley 27917 (publicada el 10 de enero de 2003), Ley 28300 publicada (el 23 de julio de 2004) y Decreto Legislativo 1045 (publicado el 26 de junio de 2008).

que el articulado de esta última, en lo que respecta al procedimiento trilateral, se aplicará de manera supletoria solo ante vacíos de las dos primeras.

Tanto Morón como Martín Tirado sostienen que existen tres grados de aplicación de la normativa referida al procedimiento administrativo trilateral: (a) aplicación de la normativa procedimental especial; (b) aplicación del capítulo del procedimiento trilateral contenido en la LPAG; y (c) aplicación de normas correspondientes al procedimiento administrativo común, el régimen de los actos administrativos y los principios contenidos en la LPAG⁴⁹.

Tratándose del procedimiento trilateral sancionador, habría que precisar lo siguiente:

Primero se aplican las reglas procedimentales previstas en la ley especial (por ejemplo, la LRCA), en concordancia con los principios del procedimiento sancionador (artículo 230 de la LPAG), así como en armonía con la estructura y garantías del procedimiento sancionador regulado en la LPAG. Ello en virtud de la disposición contenida en el numeral 229.2 del artículo 229 de la LPAG⁵⁰, según la modificación efectuada por el DL 1029⁵¹. Adicionalmente, según lo establecido en el artículo 229 de la LPAG, los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en el capítulo II del título IV de la LPAG.

Segundo, y de manera supletoria, se aplicarán las reglas contenidas en el capítulo II del título IV de la LPAG (procedimiento trilateral), así como las otras reglas contenidas en el capítulo II del título IV de la LPAG (procedimiento sancionador), que no se hubieran aplicado como primer orden por no contener principios o garantías o por no contener condiciones más favorables a los administrados.

⁴⁹ Cfr. Martín Tirado 2003: 480 y Morón Urbina 2001a: 492.

⁵⁰ Cfr. artículo 229 de la LPAG.-

«Artículo 229.- Ámbito de aplicación de este capítulo

[...]

229.2. Las disposiciones contenidas en el presente capítulo se aplican con carácter supletorio a los procedimientos establecidos en leyes especiales, las que deberán observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 230, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.

Los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este capítulo.

[...].»

⁵¹ Publicada el 24 de junio de 2008.

Tercero, y de manera supletoria a lo anterior, el resto del articulado de la LPAG, así como otras normas de procedimiento general, como es el caso de la LSA⁵².

Cuarto, y en defecto de (a) principios del procedimiento administrativo, (b) jurisprudencia jurisdiccional que interprete disposiciones administrativa y (c) jurisprudencia administrativa, la autoridad podrá aplicar otros ordenamientos procesales, como el CPC o el Código Procesal Penal, en aplicación de la regla contenida en el numeral 1 del artículo VIII de la LPAG⁵³.

VIII. LA POTESTAD CUASI JURISDICCIONAL

En el procedimiento trilateral, la autoridad administrativa ejerce una función, muy, pero muy parecida a la ejercida por los jueces en la función jurisdiccional. En ambos casos la autoridad resuelve una controversia entre particulares, aplicando el derecho pertinente. En el caso de la función jurisdiccional es posible hablar de la cosa juzgada (acto inmutable en el ordenamiento nacional), mientras que en la función administrativa cabe referirse a la cosa decidida (inmutable en sede administrativa, pero pasible de revisión jurisdiccional).

Y es que finalmente la nota distintiva entre la función jurisdiccional y la potestad cuasi jurisdiccional es que esta última, en tanto ejercicio de función administrativa, está sometida, necesariamente, al control jurisdiccional, garantía reconocida en el artículo 148 de la Constitución Política del Perú⁵⁴.

En un procedimiento trilateral, la autoridad administrativa tiene competencia primaria en el asunto que es puesto a su conocimiento, esto es, la materia discutida entre dos o más administrados. El ordenamiento jurídico ha previsto que determinadas materias, debido a su carácter altamente técnico y

⁵² Publicada el 7 de julio de 2007 y vigente desde el 4 de enero de 2008.

⁵³ Cfr. artículo VIII de la LPAG.-

«Artículo VIII.- Deficiencia de fuentes

1. Las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les proponga, por deficiencia de sus fuentes; en tales casos, acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y solo subsidiariamente a estas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad.

[...].»

⁵⁴ Cfr. artículo 148 de la Constitución Política del Perú.-

«Artículo 148.- Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa».

especializado, sean conocidas, en primer lugar, por la autoridad administrativa, a efectos de garantizar un mayor nivel de tecnicismo y celeridad en la solución de determinadas controversias. Un ejemplo de ello es el artículo 30 del DL 1033⁵⁵, Ley de Organización y Funciones del Indecopi, el cual señala que las comisiones del Indecopi tienen competencia primaria y exclusiva en las materias señaladas en sus artículos 23 al 29, esto es, eliminación de barreras burocráticas, defensa de la libre y leal competencia, *dumping* y subsidios, protección al consumidor, sistema concursal, normalización y fiscalización de barreras comerciales no arancelarias.

En virtud de la competencia primaria, primero toca a la autoridad administrativa pronunciarse sobre la controversia. Y solo si el administrado está disconforme con lo resuelto en sede administrativa, corresponde su cuestionamiento, previo agotamiento de la vía administrativa (a través de una resolución que causa estado) ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo. Siguiendo con los ejemplos que pueden encontrarse en el Indecopi, lugar natural de los procedimientos trilaterales, el artículo 18 del DL 1033⁵⁶ señala que en los asuntos de competencia de cualquiera de los órganos resolutivos de dicha entidad, no podrá recurrirse al Poder Judicial en tanto no se haya agotado previamente la vía administrativa, entendiéndose que queda agotada la vía administrativa solo cuando se obtiene la resolución final de la respectiva Sala del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.

Existe una estrecha vinculación entre la potestad cuasi jurisdiccional y el procedimiento trilateral. En un procedimiento trilateral la autoridad administrativa ejerce la potestad cuasi jurisdiccional, la que le faculta a resolver una controversia entre dos o más administrados, dictando el derecho aplicable a la controversia en forma inmutable en sede administrativa (cosa decidida).

⁵⁵ Cfr. artículo 30 del DL 1033.

«Artículo 30. Competencia primaria y exclusiva de las Comisiones

Las comisiones tienen competencia primaria y exclusiva en las materias señaladas en los artículos 23 a 29 precedentes, salvo que por ley expresa se haya dispuesto o se disponga lo contrario».

⁵⁶ Cfr. artículo 18 del DL 1033.-

«Artículo 18. Agotamiento de la vía administrativa e impugnación judicial de pronunciamientos del Indecopi. 18.1. En los asuntos de competencia de cualquiera de los órganos resolutivos del Indecopi, no podrá recurrirse al Poder Judicial en tanto no se haya agotado previamente la vía administrativa. Para lo dispuesto en la presente ley, se entiende que queda agotada la vía administrativa solamente cuando se obtiene la resolución final de la respectiva Sala del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. [...]».

IX. EL CONTROL DIFUSO ADMINISTRATIVO

El TC⁵⁷ ha declarado como precedente constitucional vinculante que todo tribunal u órgano colegiado administrativo —específicamente aquellos que imparten «justicia administrativa» con carácter nacional, adscritos al Poder Ejecutivo y que declaran derechos fundamentales de los administrados— tiene la facultad y el deber de preferir la Constitución Política del Perú e inaplicar una disposición infraconstitucional (las leyes y normas con rango de ley y los reglamentos administrativos) que la vulnera manifiestamente por la forma o por el fondo, de conformidad con lo establecido en los artículos 38, 51 y 138 de la Constitución, siempre que dicho examen de constitucionalidad sea relevante para resolver la controversia planteada dentro de un proceso administrativo y que la norma cuestionada no sea posible de ser interpretada de conformidad con la Constitución.

Cuando el TC habla de «justicia administrativa» se está refiriendo a la «potestad cuasi jurisdiccional», que es aquella potestad ejercida en los procedimientos trilaterales y que es casi idéntica a la función jurisdiccional, pues en ambas se resuelve un conflicto intersubjetivo de intereses, con la salvedad, como se explicó en el acápite anterior, que la potestad cuasi jurisdiccional está sometida a control jurisdiccional a través del proceso contencioso-administrativo.

El control difuso tiene una explicación natural tratándose de la función jurisdiccional. En el caso de la función administrativa, podría considerarse peligrosa su atribución a cualquier autoridad administrativa. De ahí que compartimos la postura del TC de reconocer de manera restrictiva dicha facultad

⁵⁷ Sentencia del 11 de octubre de 2006, expedida en el proceso de amparo tramitado bajo Expediente 3741-2004-AA/TC (Caso Salazar Yarleque), en la cual el TC estableció como precedente constitucional vinculante la siguiente regla sustancial:

«Todo tribunal u órgano colegiado de la administración pública tiene la facultad y el deber de preferir la Constitución e inaplicar una disposición infraconstitucional que la vulnera manifiestamente, bien por la forma, bien por el fondo, de conformidad con los artículos 38, 51 y 138 de la Constitución. Para ello, se deben observar los siguientes presupuestos: (1) que dicho examen de constitucionalidad sea relevante para resolver la controversia planteada dentro de un proceso administrativo; (2) que la ley cuestionada no sea posible de ser interpretada de conformidad con la Constitución».

En la resolución aclaratoria, expedida el 13 de octubre de 2006, el TC precisó:

«[...] que los tribunales administrativos u órganos colegiados a los que se hace referencia en dicho fundamento son aquellos tribunales u órganos colegiados administrativos que imparten «justicia administrativa» con carácter nacional, adscritos al Poder Ejecutivo y que tengan por finalidad la declaración de derechos fundamentales de los administrados».

solo a aquellos tribunales o cuerpos colegiados administrativos que ejercen una función muy parecida a la jurisdiccional, que es la de resolver conflictos entre dos o más administrados en el marco de un procedimiento trilateral.

En ese sentido, los tribunales o cuerpos colegiados administrativos de carácter nacional, adscritos al Poder Ejecutivo y que protegen derechos fundamentales a través de procedimientos trilaterales (ejerciendo la potestad cuasi jurisdiccional) están facultados para ejercer el denominado control difuso administrativo, es decir, inaplicar en un caso concreto una norma con rango de ley que resulte manifiestamente inconstitucional, siempre que, como se ha dicho, el examen de constitucionalidad sea relevante y no haya forma de interpretar la norma cuestionada conforme a la Constitución.

Las comisiones y salas del Indecopi cumplen perfectamente las exigencias impuestas por el TC. Son órganos colegiados que ejercen la potestad cuasi jurisdiccional («justicia administrativa») en un procedimiento trilateral, el Indecopi es un organismo adscrito al Poder Ejecutivo de competencia nacional y sus órganos resolutivos tienen la misión de proteger derechos fundamentales económicos, como la libre iniciativa privada, la libertad de empresa, la propiedad (intelectual) y los intereses de los consumidores.

Por tal razón, mediante sentencia del 19 de octubre de 2007, expedida en el proceso de amparo tramitado bajo Expediente 06135-2006-PA/TC (Caso Hatuchay), el TC señaló:

«[...]

En este contexto el Tribunal ha resaltado los efectos verticales de los derechos fundamentales y, con ello, ha señalado que ‘el derecho y el deber de los tribunales administrativos y órganos colegiados de preferir la Constitución a la ley, es decir, de realizar el control difuso —dimensión objetiva—, forma parte del contenido constitucional protegido del derecho fundamental del administrado al debido proceso y a la tutela procesal ante los Tribunales Administrativos —dimensión subjetiva— [...]’.

16. En este contexto, debe resaltarse que, además, en mérito al deber de protección de los derechos fundamentales que tiene todo el poder público y, en este caso, en particular, los Tribunales Administrativos, ellos deben ejercer el poder-deber de control difuso de constitucionalidad cuando en la resolución de un procedimiento administrativo resulta relevante la aplicación de una norma y ella es incompatible con derechos fundamentales o con principios constitucionales que los garantizan (por ejemplo, legalidad, reserva de ley, entre otros). En tal sentido, la omisión del control de constitucionalidad en sede administrativa,

como en el supuesto antes mencionado, representa, a su vez, la omisión del deber de protección de los derechos fundamentales. En consecuencia, dado que los Tribunales Administrativos y órganos colegiados están vinculados por el deber de protección, ellos han de ejercer el control difuso cuando el caso lo demande.

17. En consecuencia, el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual debe tener presente el ejercicio de esta potestad en la resolución de las controversias que conoce».

X. COLOFÓN

El procedimiento trilateral es una de las últimas conquistas del derecho administrativo. La resolución de conflictos entre particulares ya no es más atribución exclusiva de la autoridad jurisdiccional. Trasladar al ámbito administrativo la solución de conflictos entre consumidores y proveedores, entre empresas competidoras, entre usuarios y empresas prestadoras de servicios públicos y entre estas últimas, no ha sido un error; muy por el contrario, ha sido un acierto. La actuación del Indecopi y de los organismos reguladores de los servicios públicos, atestiguada en los últimos 16 años, lo confirma. Estas autoridades administrativas han demostrado que tienen la capacidad, solvencia, independencia, conocimiento y seriedad para resolver conflictos entre dos o más administrados, generando seguridad jurídica y confianza en la sociedad. Y esta seguridad y confianza ha permitido que una potestad por años exclusiva del Poder Judicial, el control constitucional difuso de normas con rango de ley, sea ahora también ejercida por la Administración en los procedimientos trilaterales, pues es en el ejercicio de la potestad cuasi jurisdiccional donde la autoridad administrativa, cumpliendo fielmente el rol de juzgador imparcial, está llamada a proteger los derechos fundamentales de las partes involucradas en el conflicto.

BIBLIOGRAFÍA

- BREWER-CARIAS, Allan R. (1994). *Principios del régimen jurídico de la organización administrativa venezolana*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- CHIRI GUTIÉRREZ, Isabel (2006). «El procedimiento ante el Tribunal Fiscal. Entre las arenas de los 'trilateral' y el autocontrol». En: *Derecho & Sociedad, Revista Editada por Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, año XVII, nro. 27.
- DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge (2001). «Comentarios a la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General». En: DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge y otros. *Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general*, Ley N° 27444. Lima: ARA Editores.
- DROMI, Roberto (2006). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Madrid y México D. F.: Ciudad Argentina-Hispania Libros, undécima edición.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (2006). *Curso de Derecho Administrativo*. Lima y Bogotá: Palestra-Temis, tomo II.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco (1997). *Derecho Administrativo Español. El acto y el procedimiento administrativo*. Pamplona: Eunsa.
- GORDILLO, Agustín (2003). *Tratado de Derecho Administrativo*. Lima: ARA Editores, tomo I.
- LINARES, Juan Francisco (1986). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Astrea-De Palma.

- MARTÍN TIRADO, Richard (2003). «El procedimiento administrativo trilateral y su aplicación en la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General». En: DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge y otros. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Segunda Parte. Lima: Ara Editores.
- MORÓN URBINA, Juan Carlos (2001a). *Comentarios Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica.
- (2001b). «Los procedimientos trilaterales». En: DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge y otros. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: ARA Editores.
- ROJAS LEO, Juan Francisco (2001). «¿Hemos encontrado el rumbo del nuevo derecho administrativo en el Perú?». En: DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge y otros. *Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general, Ley N° 27444*. Lima: ARA Editores.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2004). *Principios de Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., vol. I.
- ZUBIAUR, Carlos (2005). «Los procedimientos administrativos especiales». En: CASSAGNE, Carlos. *Procedimiento y proceso administrativo*. Buenos Aires: LexisNexis Abeledo-Perrot.