

Pontificia Universidad Católica del Perú
Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

**TITULO: La naturaleza del Procedimiento Administrativo de Eliminación de Barreras
Burocráticas**

**Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho
Administrativo**

Autor : José Antonio Castillo Lissón

Asesor : Alejandro Martín Moscol Salinas

Código de alumno : 20031076

2017

RESUMEN

En razón de la emisión del Decreto Legislativo N° 1256, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, (en adelante, “D.L.1256”) y el encendido debate respecto del tipo de procedimiento administrativo que este procedimiento representa, el presente trabajo intentará plantear la posición del autor a la luz de lo señalado en la doctrina nacional.

En ese sentido, el marco teórico a ser desarrollado presentará los principales conceptos de los tipos de procedimientos administrativos existentes, vale decir, a entender del optante, el general y los especiales, para que podamos definir qué tipo de procedimiento se sigue ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante “INDECOPI”), en la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI (en adelante, “Comisión”) y la Sala de defensa de la Competencia del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual INDECOPI (en adelante, “Sala”).

Posteriormente, a manera de propuesta nos enfocaremos en el precepto definido en el artículo 1° del D.L. 1256, el cual, al establecer la finalidad del procedimiento bajo análisis, refiere que las competencias otorgadas a la Comisión y la Sala se supeditan a la supervisión del cumplimiento del marco legal en lo que se relaciona con los derechos a la libre iniciativa y la libertad de empresa que puedan restringir el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado, así como la supervisión de las normas o principios que garantizan la simplificación administrativa buscando procurar la eficiente prestación de servicios a los administrados por parte de la administración pública.

La definición del tipo de procedimiento, consideramos, será fundamental para determinar el tipo de reglas que han de ser aplicadas en el procedimiento de Barreras Burocráticas, el cual, creemos, es un procedimiento especial, al que habrán de aplicarse las reglas del procedimiento administrativo general, denominado Control de Legalidad, entendido como aquel cuya finalidad es la realización de una actividad de supervisión del cumplimiento del marco legal a cargo de una entidad administrativa respecto de otra, para lo que se encuentra

plenamente facultada, definición a la que arribaremos en el presente trabajo y que se condice con lo establecido en el D.L. 1256.

Manos a la obra.



I. INTRODUCCION

Con la publicación de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, “LPAG”), en el diario oficial El Peruano el 11 de abril del 2001, se presentó la oportunidad de regular un *régimen jurídico transversal que orienta la actuación de la Administración Pública en su relación con los administrados y, así mismo, con otras Administraciones Públicas, lo cual impacta en la mejora de la gestión pública y propiciando la construcción de un Estado democrático social, descentralizado, eficaz y eficiente, al servicio de los intereses generales de la comunidad y del ciudadano*¹.

La mencionada norma realiza una diferencia de los procedimientos clásicos o comunes de los procedimientos especiales, regulando por separado su régimen jurídico y además incluyendo la novedad del procedimiento administrativo trilateral².

Antes de desarrollar estos dos tipos de procedimientos administrativos que ha planteado la norma señalada, es necesario manejar una definición de procedimiento administrativo.

Según GORDILLO, podemos definir al procedimiento administrativo como la parte del derecho administrativo que estudia las *reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa. Estudia, por lo tanto, la participación y defensa del interesado (que puede ser un particular, un funcionario o una autoridad pública) en todas las etapas de la preparación de la voluntad administrativa, y, desde luego, cómo debe ser la tramitación administrativa en todo lo que se refiere a la participación e intervención de dichos interesados. Estudia en particular la defensa de los interesados, y como lógica consecuencia de ello la impugnación de los actos y procedimientos*

¹ *Guía práctica del anteproyecto de modificación de la ley N° 27444: Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Cooperación Alemana al desarrollo. Perú. (2014). Sexta edición. Pág. 6.

² Con anterioridad a la entrada en vigencia de la LPAG, si existían procedimientos trilaterales que quizá eran denominados de otra manera, pero que calzaban dentro de la estructura de la misma. En tal sentido, lo novedoso de esta norma no es su elaboración conceptual, sino que lo importante es que incorpora este procedimiento en una ley de ámbito general y expansivo en forma supletoria a todo tipo de procedimientos administrativos.

*administrativos por parte de éstos; se ocupa, pues, de los recursos, reclamaciones y denuncias administrativas: Sus condiciones formales de procedencia, el trámite que debe dárseles, los problemas que su tramitación puede originar y cómo y por quién deben ser resueltos; pero no estudia cómo deben ser resueltos los problemas de fondo que dichos recursos, etc., puedan plantear, salvo que estén íntimamente ligados a un problema procedimental.*³

Por su parte, MORÓN URBINA, sobre el procedimiento administrativo señala lo siguiente:

“Todas las manifestaciones jurídicas de la voluntad administrativas, sean actos de administración, reglamentos, contratos o actos administrativos, son formados (producidos, preparados, emitidos y extinguidos) a través de una serie de actuaciones llevadas a cabo primordialmente por los agentes públicos, a las que en conjunto denominamos procedimiento administrativo.

*El procedimiento es el camino necesario, indispensable que la administración debe seguir para llegar a su objetivo: Formar sus decisiones, o como lo define FRAGA, es la vía de producción de los actos administrativos (...).”*⁴

En esa misma línea, ROYO VILLANOVA, define al procedimiento administrativo como **la serie de formalidades exigidas para la realización de un acto administrativo, otorgándole un doble propósito: Perseguir, en primer lugar, la adecuada y concreta marcha del ente administrativo; y en segundo lugar, tutelar y preservar los derechos e intereses de los administrados** para que no sean afectados por la expresión de la voluntad de la administración.⁵

Por su parte, LÓPE RODÓ señala que:

³ GORDILLO, Agustín A.: “Teoría General del Derecho Administrativo y obras selectas”. Tomo 8: Teoría General del Derecho Administrativo. 1era. Edición FDA. Buenos Aires: 2013

⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Derecho Procesal Administrativo”. Editores. Página Blanca

⁵⁵ ROYO VILLANOVA. “El procedimiento administrativo como garantía jurídica”. En Revista de Estudios Políticos. N° 48. Madrid. Páginas 73-74. En “Teoría General del Procedimiento Administrativo”. CABRERA VÁSQUEZ, Marco y QUINTANA VIVNCO, Rosa. Lima. 2013. Página 25.

“Las normas del procedimiento administrativo no deben limitarse a garantizar los derechos de los ciudadanos, deben también garantizar el interés público. El interés público exige un procedimiento flexible y rápido que impida la anarquía en el seno de la administración y asegure la eficacia.

El interés de los particulares pide, por lo contrario, un procedimiento riguroso para impedir que se vean esclavizados por la administración. El procedimiento administrativo debe conciliar estos dos intereses.”⁶

En consecuencia, podemos definir al procedimiento administrativo como el conjunto de principios, reglas y actos que regula tanto la actuación de la Administración Pública, como de los administrados y que tiene como finalidad otorgar un acto administrativo.

De esta manera, el artículo 29 del Texto Único Ordenado de la LPAG (en adelante, TUO de la LPAG), establece que el procedimiento administrativo *es un conjunto de actos que se tramitan en las entidades de la Administración Pública y tiene como finalidad, la emisión de un acto administrativo, el cual producirá efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses obligaciones o derechos de los administrados.*⁷

Como bien refiere el profesor MORÓN URBINA, el concepto recogido en nuestra legislación hace referencia al *carácter procesal de la vía administrativa*⁸, la misma que comprende una diversa cantidad de actos concatenados con finalidades y funciones distintas, y que, como una integridad producirán los efectos deseados.

En línea con lo anterior, para que esta diversidad de actuaciones finalmente se constituya como un procedimiento unitario, como señala Manuel María Díez deben

⁶ LÓPEZ RODÓ, Laureano. “El Procedimiento Administrativo No Contencioso”. En Revista Uruguaya de Estudios Administrativos. Año V. 1981. Citado por MORÓN URBINA, Juan Carlos en “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, Página 64.

⁷ Artículo 29° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

⁸ MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Gaceta Jurídica. Editorial El Búho. Lima. 2014. Pág. 133.

cumplir ciertas condiciones: (i) *que cada acto conserve su propia individualidad*, lo que implica que mantenga sus requisitos de validez y fines propios, (ii) *los actos conectados deben tener como objetivo, efectos jurídicos unitarios*, y, (iii) *que, a su interior los actos procesales se vinculen casualmente entre sí, de tal modo que cada uno, supone al anterior, y el ultimo supone al grupo entero.*⁹

De esta manera, todos aquellos actos que comprenden al procedimiento administrativo tienen un propio valor, considerando a la *resolución como el acto con vocación terminal* y a los *actos preparatorios como instrumentos de aquella*¹⁰.

Esta definición de actuaciones que se comprenden dentro del procedimiento administrativo nos ha de permitir establecer cuáles son aquellas etapas propias del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas, y de esa manera la naturaleza y tipos de reglas que han de ser aplicadas.

II. TIPOS DE PROCEDIMIENTO

El Procedimiento Administrativo Bilateral

Ahora bien, teniendo en claro el concepto del procedimiento administrativo, es pertinente desarrollar los tipos de procedimientos que existen en nuestro ordenamiento jurídico.

En primer lugar, encontramos el denominado procedimiento bilateral, el mismo que se caracteriza por ser un procedimiento clásico y tradicional, donde un administrado se dirige a la autoridad administrativa a solicitar algo de ella o viceversa (la Administración Pública se dirige al administrado con una intención específica).¹¹

⁹ DIEZ, Manuel. Derecho Administrativo. Tomo V, Editorial Plus Ultra, 1971. Bs. As. Pág. 219.

¹⁰ MORÓN URBINA, Juan Carlos. "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General". Gaceta Jurídica. Editorial El Búho. Lima. 2014. Pág. 134.

¹¹ GÓMEZ APAC, Hugo: "El Procedimiento Trilateral: ¿Cuasijurisdiccional? Revista: Círculo de Derecho Administrativo –CDA de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 2011. Página 19.

En el procedimiento administrativo clásico u ordinario, el administrado dirige a la Administración Pública, una solicitud, la cual, luego de evaluar, aprueba o desaprueba dicha solicitud. En ese sentido, se puede colegir que la Administración Pública actúa como juez y parte.

Este tipo de procedimientos los podemos observar, entre otros, cuando un administrado solicita, ante una entidad pública determinada, un permiso de licencia de funcionamiento, licencia de conducir, un acta de nacimiento, copias de resoluciones e incluso en el ámbito de contrataciones del estado, cuando los administrados participan en determinados procesos de selección.

De esta forma, TIRADO establece que: “(...) *la regulación de la LPAG, en lo referido al procedimiento administrativo general, trata de los principios o normas que definen la estructura general del íter procedimental que ha de requerirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración. Siendo ello así, **el procedimiento administrativo común comprende las cuestiones verdaderamente nucleares al servicio directo** del establecimiento de un común denominador normativo suficiente para garantizar una igualdad básica de trato. (...) Tradicionalmente, el procedimiento administrativo, ha sido concebido adoptando una estructura lineal (donde la Administración es, al mismo tiempo, juez y parte)¹² (El resaltado y subrayado es propio).*

El procedimiento administrativo trilateral

En segundo lugar, podemos encontrar a los procedimientos especiales, el mismo que está referido principalmente al procedimiento denominado trilateral, triangular o especial, el cual aparece rompiendo el esquema clásico y tradicional de lo que se concebía como procedimiento administrativo, pues sólo se consideraba a los procedimientos bilaterales como únicos procedimientos administrativos, a pesar de que

¹² TIRADO, Richard Martín. “El Procedimiento Administrativo Trilateral” en Revista Derecho y Sociedad N° 14. Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP. Lima: 2008.

en la práctica ya existían procedimientos de este tipo que ahora son denominados trilaterales.¹³ Al respecto, TIRADO, señala lo siguiente:

“(…) modernamente, se acepta que el procedimiento pueda tener una fisonomía triangular pues la Administración aparece decidiendo un conflicto entre administrados, de manera que carece en absoluto de la condición de parte, pues es totalmente ajena a la relación jurídica discutida. Este es el llamado procedimiento trilateral o triangular recogido en la LPAG (...)”¹⁴

Ahora bien , más allá de los antecedentes de los tipos de procedimientos administrativos, lo cual no es materia de análisis del presente informe, consideramos importante definir el procedimiento administrativo trilateral, el cual consideramos debe ser concebido como un procedimiento contencioso entre dos o más administrados frente un órgano de la administración pública y en el que, a diferencia del bilateral, participan tres actores, los cuales están conformados por dos o más administrados – o entidades – que mantienen una controversia entre ellos, la misma que deberá ser resuelta por una entidad administrativa determinada de manera independiente e imparcial.

Al respecto, GÓMEZ APAC, señala que: *“En el Procedimiento Trilateral un órgano de la Administración Pública -colegiado o unipersonal- resuelve un conflicto de intereses entre dos o más administrados. El órgano administrativo actúa como un juez al resolver la contención, por lo que debe actuar con independencia e imparcialidad. Las partes en contención son “administrados”, en principio privados (personas naturales o jurídicas), pero también entidades de la Administración Pública en*

¹³ Tal y como lo señala Cristhian Northcote Sandoval, el procedimiento trilateral rompe con el esquema bilateral, pues intervienen dos o más administrados con intereses contrapuestos que generan una controversia que debe ser resuelta por un ente administrativo. En ese sentido, cuando se piensa en un procedimiento administrativo, no sólo debemos tener en cuenta a los procedimientos bilaterales (donde una entidad otorga un permiso a un administrado), sino que debemos pensar también en los procedimientos trilaterales.

Ver en: “Regulación del Procedimiento Administrativo Trilateral”. Revista del Instituto Pacífico del Área de Derecho Administrativo. Lima. 2008.

¹⁴ TIRADO, Richard Martín. “El Procedimiento Administrativo Trilateral” en Revista Derecho y Sociedad N° 14. Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP. Lima: 2008. Página 222.

condición de administrados en la relación jurídico-procedimental, es decir, en igualdad procesal que la otra parte.”¹⁵

“Resulta entonces incuestionable que la actividad administrativa puede comprender la solución de controversias y disputas, debido a que, en el desempeño de sus funciones, la Administración encara situaciones conflictivas que requieren de la expedición de un acto administrativo que declare una solución jurídica.”¹⁶

De esta manera, se puede observar que en los procedimientos administrativos trilaterales existe siempre una contienda o conflicto donde la entidad administrativa será la que resolverá la controversia, actúa como un juez y nunca como parte, porque es ajeno a la relación jurídica discutida.

En esa misma línea, es válido señalar que cuando una entidad está resolviendo una controversia determinada, está ejerciendo una función diferente de las que se enmarcan dentro de las funciones administrativas clásicas, y es que se le está añadiendo una nueva función que se denomina “función de resolución de controversias”.

Sobre el particular, MORÓN URBINA establece lo siguiente: *“La doctrina administrativa ha identificado una nueva actividad administrativa diferenciándola de las actividades de limitación, prestación, fomento, sancionadora e inspectora. Se le denomina correctamente como la actividad de solución de controversias (...).”¹⁷*

Ahora bien, según lo señalado en los párrafos anteriores, al haberse otorgado esta función de solución de controversias a la administración pública, pareciera entenderse que se estuviese otorgando una función jurisdiccional a esta, sin embargo, no se debe

¹⁵GÓMEZ APAC, Hugo: “El Procedimiento Trilateral: ¿Cuasijurisdiccional? Revista: Círculo de Derecho Administrativo –CDA de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 2011. Página 16.

¹⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. “O direito das agencias reguladoras independentes, Ed. Dialéctica”. 2002. Página 546. En “Procedimiento Administrativo Trilateral” de ZEGARRA VALDIVIA, Diego. 2014. Página 14.

¹⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Gaceta Jurídica. Editorial El Búho. Lima. 2014.

confundir la actividad solución de controversias de la Administración Pública con la función jurisdiccional que es exclusiva del Poder Judicial.

Al respecto, varios juristas establecen que no se le otorga una función jurisdiccional a la administración pública sino más bien una función cuasijurisdiccional porque si bien tiene la potestad de resolver un conflicto, nunca tendrá la potestad que tiene el Poder Judicial, quien tiene un poder exclusivo en cuanto a la resolución de controversias. En ese sentido, GUZMÁN NAPURÍ establece que:

*“(...) debe quedar claro que el elemento diferencial entre la función jurisdiccional y la actividad cuasijurisdiccional de la Administración estriba en la inexistencia de la cosa juzgada en el ámbito administrativo. Y es que, en principio toda resolución administrativa es susceptible de ser impugnada a través de proceso contencioso administrativo, aun incluyendo las excepciones señaladas por la Constitución en su artículo 142° como hemos lo referido en el capítulo precedente. Con ello queremos dejar claro, **en consonancia con la norma constitucional, que la existencia de procedimientos trilaterales no implica la asignación de facultades jurisdiccionales a favor de la Administración Pública; caso contrario se estaría vulnerando los principios de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional**” (...)*

“la actividad cuasijurisdiccional implica la inexistencia de jurisdicción y por ende la calidad de cosa decidida de la resolución que se emita y no de cosa juzgada. Como resultado, el Poder Judicial, está siempre en capacidad de conocer de los hechos materia de controversia, salvo que se haya generado una transacción o conciliación. (...)”¹⁸ (El subrayado y resaltado es propio).

Por su parte, DANÓS ORDOÑEZ, señala que la administración pública no realiza actividad jurisdiccional, estableciendo lo siguiente:

¹⁸ GUZMÁN NAPURÍ, Christian: “Manual del Procedimiento Administrativo General”. Editorial Pacífico. Lima. 2013.

“(…) en el Perú, a diferencia de otros países de nuestro entorno, **no se admite que la administración pública pueda ejercer función jurisdiccional porque no lo permite la Constitución, la que reserva el ejercicio de dicha función al Poder Judicial**, con lo cual los órganos cargo de la solución de controversias lo hacen en ejercicio de potestades administrativas.”¹⁹ (El subrayado y resaltado es propio).

Asimismo, SANTOFIMIO, señala que se ha otorgado a la Administración Pública, instrumentos de resolución de conflictos sin necesidad de convertirlas en autoridades jurisdiccionales.²⁰

Entonces, después de haber citado a diversos autores quienes señalan que la Administración Pública no realizar una actividad jurisdiccional, resulta necesario diferenciar la función cuasijurisdiccional de la Administración Pública con la función jurisdiccional, exclusiva del Poder Judicial. Para ello, es importante destacar los principios de unidad y exclusividad, los cuales son propios del Poder Judicial y que en diversas sentencias del Tribunal Constitucional se ha hecho hincapié en estos principios al momento de establecer cuál es la función del Poder Judicial.

De esta manera, tenemos la sentencia recaída en el Expediente N° 017-2003-AI/TC, donde el TC establece que el principio de unidad de la función jurisdiccional “*se sustenta en la naturaleza indivisible de la jurisdicción, como expresión de la soberanía. Según ésta, la plena justiciabilidad de todas las situaciones jurídicamente relevantes han de estar confiadas a un único cuerpo de jueces y magistrados, organizados por instancias, e independientes entre sí, denominado Poder Judicial (…).*”

Por su parte, en la misma sentencia precitada el Tribunal Constitucional también, sobre el principio de exclusividad ha señalado que “*sólo el Poder Judicial ejerce la función*

¹⁹ DANÓS Ordoñez, Jorge. “Los organismos reguladores de los servicios públicos en el Perú: su régimen jurídico, organización, funciones de regulación de controversias y de reclamos de usuarios”, en AAVV. Derecho Administrativo. Jurista Ediciones. 2004. Página 437.

²⁰ SANTOFIMIO, Jaime Orlando. “El procedimiento administrativo en Colombia y Perú”. Actuaciones procesales.” En AAVV Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General, ARA editores, Lima. 2001. Página 14

jurisdiccional del Estado, sin que algún otro poder público pueda avocarse al ejercicio de dicha función. Así, es el Poder Judicial, en principio, el único de los órganos estatales a quien se ha confiado la protección jurisdiccional de las situaciones subjetivas y de los intereses y bienes jurídicamente relevantes, no pudiéndose establecer ninguna jurisdicción independiente (artículo 139, inciso 1), o que otros órganos realicen el juzgamiento de materias confiadas a él ya sea por comisión o por delegación, o por órganos jurisdiccionales de excepción o comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera que sea su denominación”.

Por ello, y de acuerdo a lo señalado en líneas más arriba, la función jurisdiccional es exclusiva del Poder Judicial y es el único órgano que puede ejercer dicha potestad²¹. No obstante, tal y como lo afirma GUZMÁN NAPURÍ, una diferencia fundamental entre la función cuasijurisdiccional de la Administración Pública con la función jurisdiccional recae en el hecho de que en las instancias administrativas no existe la cosa juzgada puesto que las resoluciones que emite la administración pública, pueden ser materia de revisión en el Poder Judicial vía proceso contencioso administrativo y será el Poder Judicial, como único órgano jurisdiccional, quien tenga la última facultad de decisión al momento de resolver un determinado conflicto.

Ahora bien, después de haber dejado en claro el concepto, la naturaleza de los procedimientos administrativos trilaterales y su diferenciación con la función jurisdiccional propio del Poder Judicial, resulta necesario señalar cuáles son las características de este tipo de procedimientos, ya que para considerarlos como tales, deben cumplir ciertas condiciones, además de que, como ya se señaló, tiene que existir un conflicto. Entre las características del procedimiento administrativo trilateral tenemos a los siguientes:

- (i) Sobre el particular y como primera característica debemos tener en cuenta que los procedimientos trilaterales **son tratados como procedimientos especiales.**

²¹En el Expediente N° 0004-2006-PI/TC, se estableció que “los principios de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional constituyen elementos indispensables en el funcionamiento de todo órgano jurisdiccional, siendo el Poder Judicial el órgano al que por antonomasia se le ha encargado ejercer dicha función.”

De esta manera GONZALES NAVARRO establece que estos se encuentran referidos a “*aquel tipo de procedimiento que ha sido pensado para una hipótesis particular y concreta, cuyo contenido aconseja una tramitación distinta de la general.*”²² Es decir, los procedimientos especiales contienen materias especializadas, como por ejemplo, las normas que regulan los procedimientos de reclamaciones de usuarios de servicios públicos, los mismos que en última instancia administrativa, son conocidos por los organismos reguladores, formando así un procedimiento administrativo trilateral.

Asimismo, es necesario tener presente que la LPAG ha regulado de forma detallada a los procedimientos administrativos trilaterales, sin embargo, la propia norma establece también que el marco jurídico regulado en la LPAG sobre procedimientos administrativos trilaterales, será aplicado de forma supletoria. Es decir, prevalecerá la norma especializada que regule algún procedimiento administrativo trilateral de forma específica. Por ejemplo, tenemos a las normas sobre registro de marcas que regula las oposiciones que pueden formularse a solicitudes de inscripción. Otro ejemplo claro, es la normativa minera que regula en similar sentido las oposiciones a petitorios para el otorgamiento de concesiones, entre otros.

- (ii) Otra característica fundamental de este tipo de procedimientos es que la materia de controversia que va a ser revisada por la administración pública debe corresponder a una propia de la administración pública. Es decir que, si se inicia un procedimiento administrativo trilateral, es necesario que la entidad que conocerá el conflicto, **tenga las competencias para hacerlo por la norma que le da origen.**

- (iii) De igual manera, en razón de la naturaleza de los procedimientos trilaterales, tanto **el administrado reclamante como el reclamado pueden optar por**

²²GONZÁLES NAVARRO, Francisco. Estudio Preliminar. En: Procedimientos Administrativos Especiales: Volumen I. Escuela Nacional de Administración Pública de Madrid. 1967.

utilizar otras vías alternativas que les permitan obtener una solución a sus controversias como lo son la Conciliación o la Transacción Extrajudicial,
dándose el correspondiente desistimiento por quien reclama.

No obstante lo anterior, es necesario precisar que, ante el desistimiento por el acuerdo entre los administrados, *no enerva la posibilidad de la Administración de continuar con el procedimiento de oficio si del análisis de los hechos considera que podría estarse afectando intereses de terceros o la acción suscitada por la iniciación del procedimiento entrañase el interés general*²³.

Lo señalado se encuentra recogido en el artículo 236° del TUO de la LPAG, y para su realización se deberá seguir lo establecido en los artículos 198° y 199° del mismo cuerpo legal, por lo que se hace relevante diferenciar el desistimiento del procedimiento y de la pretensión. El primero importa la finalización del procedimiento trilateral, dejando abierto el derecho de plantear la misma pretensión en uno nuevo, en cambio, el segundo supuesto impide promover un procedimiento amparado en el mismo objeto y causa.

- (iv) El procedimiento administrativo trilateral culmina con la emisión de un acto administrativo que puede ser cuestionado a través de un proceso contencioso administrativa en el Poder Judicial.

El procedimiento Administrativo Trilateral y sus diferencias con el Arbitraje Administrativo

De otro lado, es sumamente necesario hacer referencia al arbitraje administrativo, el cual es confundido con los procedimientos administrativos trilaterales, sin embargo, es necesario señalar que ambos tienen grandes diferencias.

²³ Guía práctica del anteproyecto de modificación de la ley N° 27444: Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Cooperación Alemana al desarrollo. Perú. (2014). Pág. 67.

El arbitraje administrativo es un mecanismo de solución de controversias mediante el cual, en cualesquiera de sus manifestaciones, los administrados, pueden pactar que sus diferencias, surgidas en las materias de su libre disposición o en aquellas expresamente señaladas por la ley, sean resueltas por árbitros mediante un laudo que tiene la eficacia de la cosa juzgada, excluyendo así el asunto concreto del conocimiento de los órganos jurisdiccionales competente.²⁴

En el arbitraje administrativo participa necesariamente una entidad del Estado, lo cual no quiere decir que ello sea un procedimiento administrativo trilateral. Tal y como lo señala MORÓN URBINA, *“ambos sólo conservan de común su fisonomía externa de un evento triangular, pero a través de ellos se desenvuelven funciones estatales distintas: la función administrativa en el procedimiento trilateral y la función jurisdiccional en el arbitraje administrativo”*²⁵.

Esta confusión a la que hace referencia MORÓN URBINA, se origina porque existen tres situaciones por las cuales, en nuestra legislación, se realiza un arbitraje administrativo.

- La primera, se encuentra referida a que se utiliza el arbitraje como una alternativa al proceso contencioso administrativo, caracterizándose por tener como una de las partes a una entidad del Estado, donde el laudo arbitral determinará la legalidad de la decisión administrativa.
- La segunda, se refiere a la posibilidad de resolver a través de un arbitraje, controversias entre dos más entidades de la Administración Pública. }

²⁴HERRERA MERCADO, Hernán. “El Arbitraje Administrativo”. Capacitación para el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Lima. 2009

²⁵MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Gaceta Jurídica. Editorial El Búho. Lima. 2014.

- El tercero, comprende los casos donde se someten las controversias de dos administrados frente a una entidad de la Administración Pública, sin embargo, se tratan de intereses sujetos a tutela pública o de interés público. Por ejemplo, cuando el Superintendencia Nacional de Salud resuelve conflictos por arbitraje en materia de Salud, así como también tenemos al Indecopi cuando mediante arbitraje, resuelve controversias en materia de consumo.

Por su parte, MARTÍN TIRADO señala que *“En realidad, el término "actividad administrativa arbitral", es poco feliz, y genera un alto grado de confusión con el verdadero arbitraje en el Derecho Administrativo, señalado para específicos casos por ley, y donde la particularidad es que una de las partes que se somete al arbitraje es una entidad de la Administración Pública.”*²⁶

No obstante, no se trata de procedimientos administrativos sino de procesos arbitrales, donde se va a emitir el laudo, el cual tiene calidad de cosa juzgada.

En ese sentido, es necesario especificar cuáles son las diferencias entre el arbitraje administrativo y el procedimiento trilateral. En el arbitraje, las partes que tienen un conflicto, han decidido voluntariamente someterse a un proceso arbitral. Lo mismo no ocurre en un procedimiento trilateral, pues este tipo de procedimiento se convierte obligatorio para una de las partes al ser notificado con el reclamo interpuesto por la otra parte ante la Administración Pública.

Cuando las partes deciden resolver sus controversias en el fuero arbitral, están impidiendo que los jueces puedan conocer dicha controversia. Esto no ocurre en un procedimiento trilateral porque la intervención de la Administración Pública se encuentra predeterminada en la norma y es controlable judicialmente.

²⁶ MARTÍN TIRADO, Richard. “El Procedimiento Administrativo Trilateral y su aplicación en la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General”. Revisto Derecho y Sociedad de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 2008

III. DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL: CONTROL DE LEGALIDAD

El artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG al recoger el principio de legalidad refiere que las autoridades administrativas han de actuar con respecto al ordenamiento jurídico encabezado por la Constitución, dentro de las facultades que les han sido atribuidas buscando el cumplimiento de los fines para los que le han sido conferidas. Desde esta perspectiva, podemos señalar que este principio recoge ciertos criterios sustanciales del mismo.

Entre ellos, y para fines del presente trabajo podemos precisar que el referido principio comprende el hecho que no sólo el interés legítimo del administrado ha de ser encauzado, sino que el mismo debe permanecer en equilibrio con el interés del Estado por la defensa de la norma jurídica. De igual manera, otra arista de este principio es la garantía contra la arbitrariedad con base en la razonabilidad, lo que implica una obligación de una conducta derivada de la ley y la equidad entre los administrados para fundamentar la legalidad del proceso.

El referido principio, creemos, no encabeza por azar el listado de principios del procedimiento administrativo sino que se constituye como uno de los superiores ya que informan todo el ordenamiento jurídico posibilitando el sostenimiento del Estado social y democrático al enraizarse con el respecto al Derecho al imponerle a los funcionarios y a su vez a los administrados el deber de ejecutar sus actividades dentro de los cánones de la norma legal que rige para toda la Administración Pública y el día a día de las personas.

Se agrega a lo dicho que en la Constitución del 1993, el principio bajo análisis está normado expresamente en el literal d) del inciso 2.24 del artículo 2, el mismo que conjuntamente con lo señalado en el literal a) del mismo numeral y el numeral 3 del art. 139 estructuran la garantía jurídica a los administrados y sustentan los principios del Derecho Administrativo en general.

Así, el Tribunal Constitucional en el fundamento 3 de la Sentencia recaída sobre el expediente N° 2192-2004-AA/TC²⁷ ha señalado que:

“El principio de legalidad constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado Democrático. (...)”

Ahora bien, entre los procedimientos administrativos especiales, consideramos de vital importancia hacer referencia al denominado Control de Legalidad, realizado, entre otros, a través del procedimiento de Eliminación de Barreras Burocráticas, entendido como aquel cuya finalidad es la realización de una actividad de supervisión del cumplimiento del marco legal a cargo de una entidad administrativa respecto de otra, para lo que se encuentra plenamente facultada.

El mencionado procedimiento de Eliminación de Barreras Burocráticas, esencialmente, *es la metodología que emplea la Comisión (y la Sala) para evaluar los actos y disposiciones sometidos a su competencia.*²⁸

Como se sabe, no todas las limitaciones impuestas por la autoridad administrativa suponen una barrera burocrática perjudicial per se, sino que en aras de proteger el interés general surgen como parámetro a la iniciativa privada para el adecuado ejercicio de las actividades y derechos económicos. Sin embargo, estas limitaciones no siempre se ajustan a los establecido en el ordenamiento jurídico y, más bien, se observa comúnmente que las autoridades imponen restricciones que pueden ser ilegales o desproporcionadas amparados, supuestamente, en las facultades que la ley les habría conferido.

²⁷ Sentencia del expediente N° 2192-2004-AA/TC del 11 de octubre de 2004.

²⁸ Avendaño, V. J. L., & Zumaeta, C. F. El que no cae, no tiene que resbalar en el Poder Judicial: Las barreras burocráticas y el procedimiento administrativo. *Ius Et Veritas* N° 43. Enero 2011. Pág. 218.

Es por ello que, con la creación del INDECOPI a través del Decreto Ley N° 25868, en el año 1992 se buscó proteger el mercado de actividades monopólicas, de las prácticas de competencia desleal, los derechos de propiedad intelectual y la calidad de los productos, pero también para conocer y erradicar los actos y disposiciones de las entidades públicas que generaron y generan barreras burocráticas en el acceso, permanencia o salida del mercado, así como vigilar el respeto irrestricto de la normatividad relacionada con la simplificación administrativa..

Esta regulación se produjo a consecuencia de la *expansión económica* que se ha venido produciendo en nuestro país de forma sostenida desde la década del 80 del siglo pasado produciendo una expansión de los mercados con una cada vez más activa participación de los agentes económicos los que se han tenido que enfrentar con diversas Barreras Burocráticas los que han impedido un mayor crecimiento de nuestra economía.

En el transcurrir de los años, se produjeron cambios de las condiciones de los agentes en el mercado quienes generaron una diversidad de resoluciones respecto a la aplicación de Barreras Burocráticas, lo que ha mostrado una serie de problemas para su correcta erradicación.

Así podemos apreciar que, como se ha señalado en la Exposición de Motivos del D.L. 1256, esta norma se dio bajo la necesidad de una reforma legislativa que permitiera solucionar, entre otros problemas: (i) *la dispersión de normas en la materia*, (ii) los efectos de la calificación de una medida como barrera burocrática ilegal, (iii) la falta de regulación del procedimiento, (iv) la falta de unificación de un régimen sancionador, y; (v) la regulación de acciones de prevención y persuasión del INDECOPI.

En ese sentido, la preocupación de las autoridades se hace evidente para establecer un *marco legal e institucional* que conlleve a la identificación y posterior eliminación de aquellas medidas que obstaculicen el acceso o permanencia de los agentes en el mercado. Para ello, se le ha otorgado, a través del D.L. 1256, la potestad de aplicar

ciertos criterios y principios en el procedimiento de eliminación de Barreras Burocráticas, los que se añan a aquellos señalados en el TUO de la LPAG.

Señalado el escenario histórico del crecimiento económico en el país y la activa participación de los agentes económicos en el mercado, se instituye de manera clara cuál es la finalidad del procedimiento de Eliminación de Barreras Burocráticas como aquel que se supedita a la supervisión del cumplimiento del marco legal en lo que se relaciona con los derechos a la libre iniciativa y la libertad de empresa que puedan restringir el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado conforme establece el artículo 1 del D.L. 1256, otorgando dichas competencias a la Comisión y la Sala en el artículo 5 de la referida norma,

De igual manera, encomienda la supervisión de las normas o principios que garantizan la simplificación administrativa buscando procurar la eficiente prestación de servicios a los administrados por parte de la administración pública. Facultando para dicho fin la aplicación del principio de acción preventiva y encausamiento, el primero tendiente a propugnar la adopción de medidas que generen en las autoridades administrativas la eliminación de las barreras de manera voluntaria, y el segundo a través de la identificación de otras exigencias que pudieran constituir como Barreras Burocráticas que no sean las mismas que pudieran ser denunciadas por los ciudadanos.

Como se aprecia, a diferencia de lo señalado para los procedimientos trilaterales, en los procedimientos de control de legalidad, no existe una controversia, *per se*, entre dos o más administrados que procuran la satisfacción de un interés propio, sino que, este se refiere a una revisión de los actos administrativos, disposiciones normativas y actuaciones materiales con la finalidad de observar y garantizar el cumplimiento de las normas vigentes.

Refuerza lo anterior cuando el D.L. 1256 faculta el conocer los actos administrativos, disposiciones administrativas y actuaciones materiales que puedan constituirse como Barreras Burocráticas velando, además, por el cumplimiento de los decretos

Legislativos N° 283, 668, 757 y la Ley de Tributación Municipal, otras normas pertinentes o aquellas que las sustituyan.

De esta manera, cuando revisamos la naturaleza del procedimiento administrativo de Eliminación de Barreras Burocráticas consideramos que no nos encontramos frente a un procedimiento trilateral, aunque comparta con este algunas de sus características, en razón de las diferencias de su finalidad y la falta de una necesaria controversia, la que se puede apreciar en la posibilidad de realizar una supervisión de oficio sin que exista un denunciante *afectado*, así también porque en este procedimiento será de aplicación su regulación especial.

En este punto es importante resaltar que tampoco nos encontraríamos bajo la figura de un arbitraje administrativo, porque tal y como se ha dicho, a pesar de que participe una entidad del estado – en este caso, el INDECOPI – no quiere decir que ello sea un arbitraje. Por el contrario, podemos encontrar en la mayoría de estos procedimientos que las entidades públicas supervisadas no deciden someterse de manera voluntaria a este procedimiento, ya que, son obligadas a comparecer dada la naturaleza de control que realiza el Indecopi.

IV. DEL PROCEDIMIENTO DE ELIMINACION DE BARRERAS BUROCRATICAS

Ahora bien, luego de tener en claro los tipos de procedimientos administrativos que existen en nuestro ordenamiento jurídico, es necesario determinar en qué tipo de procedimiento podemos ubicar al control de legalidad que realiza el INDECOPI. Es decir, ¿debemos considerar al control de legalidad como un procedimiento administrativo general, especial, trilateral, etc.?

Sobre el particular, nosotros consideramos que el denominado de control de legalidad es un procedimiento especial, con ello no queremos decir que este debe ser considerado un procedimiento trilateral o un sancionador; por el contrario, en nuestra opinión

existen diferentes procedimientos especiales que no necesariamente se encuentran regulados en la LPAG pero que sería un error no reconocer su existencia.

Para poder entender con mayor claridad porqué el control de legalidad debe ser considerado como un procedimiento especial, es necesario saber cuál es el objetivo y características del mismo. Al respecto, el artículo 1 del DL 1256, señala que:

“Artículo 1.- Finalidades de la Ley

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

A lo largo del tiempo, los mercados se han ido desarrollando de forma inminente, cada vez existen mayores oportunidades de negocio; sin embargo, existen también mayores trabas al mercado, los cuales se constituyen como barreras burocráticas. En ese sentido, la norma precitada tiene como objeto la prevención o eliminación de cualquier barrera burocrática, ya sea ilegal o irracional, que puedan afectar el acceso o la permanencia de los agentes económicos al mercado; otorgando facultades al INDECOPI para declarar barreras burocráticas (i) actos administrativos, (ii) disposiciones administrativas y, (iii) actuaciones materiales.

El procedimiento de eliminación de barreras burocráticas puede iniciarse de parte o de oficio y una de las grandes novedades con la publicación del DL 1256, es que cuando

se declara una barrera burocrática ilegal, los efectos implican una inaplicación de la disposición administrativa con carácter general, es decir para todos los administrados.

Por ejemplo, si una ordenanza municipal, es declarada como una barrera burocrática, esta decisión podría estar fundamentada en la falta de competencia por parte de la entidad que emite la disposición cuestionada, que esta entidad ha incumplido las formalidades exigidas por ley para su aprobación o que la exigencia contraviene una ley.

En ese sentido, teniendo en cuenta que estas deficiencias afectan el origen mismo de la disposición cuestionada, es necesario que el INDECOPI ordene su inaplicación con carácter general, evitando así el inicio de procedimientos administrativos idénticos por parte de los ciudadanos generando un ahorro de recursos para las entidades administrativas y para los administrados, quienes no tendrán que pronunciarse, ni iniciar un procedimiento administrativo respecto del cual ya conocen la decisión del INDECOPI.

Así, al declarar la inaplicación con carácter general de una barrera burocrática ilegal, el INDECOPI podrá orientar su actividad al desarrollo de acciones preventivas, a fin de obtener la eliminación de barreras burocráticas antes del inicio de un procedimiento administrativo.

En esa misma línea, es pertinente señalar que el INDECOPI no está realizando un control difuso, ni tampoco un control concentrado de las disposiciones normativas. Pues, como ya se conoce, las entidades de la Administración Pública no tienen la facultad para determinar si una norma contraviene o no la Constitución Política del Perú (control difuso), ni tampoco puede derogar normas (control concentrado), a diferencia del Tribunal Constitucional, quienes a través del proceso de inconstitucionalidad pueden derogar normas jurídicas.

Por su parte, el control concentrado respecto de las normas inferiores a la ley, recae exclusivamente en el Poder Judicial, que conforme al numeral 5 del artículo 200° de la Constitución Política del Perú, es el competente para la acción popular, la misma que procede por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen. A diferencia del Tribunal Constitucional, respecto de la Acción de Inconstitucionalidad, en este control del Poder Judicial, este no se concentra técnicamente en un solo órgano, sino que recae en dos instancias del Poder Judicial.

Por su parte, tampoco se puede afirmar que se trate de un control difuso de constitucionalidad, en la medida que este se encuentra reservado al Poder Judicial, en tanto así se lo ha atribuido el artículo 138° de la Constitución Política a fin de proteger la supremacía de ésta y el principio de jerarquía normativa.

“Artículo 138°.-

La potestad de administrar justicia emana de pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes.

En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constituciones, los jueces prefieren la primera, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.”

Así, el referido artículo, señala que el juez prefiere la norma constitucional que la norma de inferior rango, en un caso concreto. Sin embargo, en ningún momento señala que exista una derogación de la misma.

Por su parte, es necesario dejar en claro que la Administración Pública, no puede realizar control difuso, pues el Tribunal Constitucional en la Sentencia N° 4293-2010-PA/TC, dejó sin efecto el precedente vinculante que se encontraba contenida en la Sentencia N° 03741-2004-PA/TC, a través de la cual se autorizaba a la Administración Pública a realizar un control difuso, puesto que podía inaplicar una disposición normativa que atentara contra la Constitución, ya sea por la forma o por el fondo.

En tal sentido, ¿cuál es el fundamento del control de legalidad que realiza el INDECOPI cuando declara una barrera burocrática? Es decir, la Administración Pública no se encuentra autorizada a realizar un control difuso, entonces, ¿cómo se puede justificar su aplicación?

Para poder responder a ello, es necesario hacer referencia al *Principio de Legalidad*, al respecto, la LPAG en su artículo IV, numeral 1, inciso 1,1, del Título Preliminar, señala lo siguiente:

“Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.”

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, en su artículo I del Título Preliminar, señala sobre el principio de legalidad, lo siguiente:

“Las autoridades, funcionarios y servidores del Poder Ejecutivo están sometidos a la Constitución Política del Perú, a las leyes y a las demás normas del ordenamiento jurídico. Desarrollan sus funciones dentro de las facultades que les estén conferidas.”

En ese sentido creemos que, en ningún supuesto, las autoridades facultadas para resolver los asuntos de Eliminación de Barreras Burocráticas realizan una aplicación de control difuso ya que no tiene competencia para ello, lo que significa que en este procedimiento no se inaplica una Ley para *preferir a la Constitución* sino que es la mera aplicación de la ley la que se utiliza para analizar si una disposición administrativa, acto administrativo o actuación materia se constituye como una Barrera Burocrática.

Por ello, cuando las autoridades administrativas, en los procedimientos de eliminación de Barreras Burocráticas prefieren una norma superior a una de menor jerarquía están

cumplimiento con lo regulado en el artículo 51 de Constitución al aplicar el principio de legalidad y jerarquía normativa.

Así como recoge la Exposición de Motivos del D. L. 1256, concordamos en que “(...) *la actuación administrativa de la Comisión y la Sala se encuentra sustentada en el principio de legalidad, en tanto se le ha habilitado a que pueda analizar ex – post si una autoridad administrativa respecto de un caso concreto se ha apartado del mismo. Como ha señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 0014-2009-PI/TC (Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad Metropolitana de Lima), a manera de ejemplo, cuando la Comisión “**inaplica una ordenanza formalmente no alega su inconstitucionalidad sino su ilegalidad**” (negritas agregadas)*

Conclusiones

1. Se hace evidente que el D-L. se ha emitido de manera oportuna para eliminar aquellos problemas que se encontraban en el ordenamiento y que impedían una clara aplicación de las normas de la materia.
2. Consideramos que el Procedimiento de Eliminación de Barreras Burocráticas es un procedimiento administrativo especial y que tiene su propia naturaleza distinta a los procedimientos administrativos trilaterales y al arbitraje administrativo.
3. El procedimiento administrativo de Eliminación de Barreras Burocráticas no es una forma de Control Difuso, puesto que no realiza una preferencia de la Constitución sobre una norma de menor rango.
4. Las autoridades administrativas, en los procedimientos de eliminación de Barreras Burocráticas prefieren una norma superior a una de menor jerarquía están cumplimiento con lo regulado en el artículo 51 de Constitución al aplicar el principio de legalidad y jerarquía normativa.

5. La actuación administrativa de la Comisión y la Sala se encuentra sustentada en el principio de legalidad.
6. El procedimiento de eliminación de Barreras Burocráticas es uno especial de Control de Legalidad y, se le han de aplicar las normas del Procedimiento Administrativo General.

V. **BIBLIOGRAFÍA** (en orden alfabético)

1. Avendaño, V. J. L., & Zumaeta, C. F. El que no cae, no tiene que resbalar en el Poder Judicial: Las barreras burocráticas y el procedimiento administrativo. *Ius Et Veritas* N° 43. Enero 2011.
2. Cristhian Northcote Sandoval. Regulación del Procedimiento Administrativo Trilateral”. Revista del Instituto Pacífico del Área de Derecho Administrativo. Lima. 2008.
3. DANÓS Ordoñez, Jorge. “Los organismos reguladores de los servicios públicos en el Perú: su régimen jurídico, organización, funciones de regulación de controversias y de reclamos de usuarios”, en AAVV. Derecho Administrativo. Jurista Ediciones. 2004.
4. DIEZ, Manuel. Derecho Administrativo. Tomo V, Editorial Plus Ultra, 1971. Bs. As.
5. Guía práctica del anteproyecto de modificación de la ley N° 27444: Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Cooperación Alemana al desarrollo. Perú. (2014). Sexta edición
6. GÓMEZ APAC, Hugo: “El Procedimiento Trilateral: ¿Cuasijurisdiccional? Revista: Círculo de Derecho Administrativo –CDA de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 2011.

7. GONZÁLES NAVARRO, Francisco. Estudio Preliminar. En: Procedimientos Administrativos Especiales: Volumen I. Escuela Nacional de Administración Pública de Madrid. 1967.
8. GORDILLO, Agustín A.: “Teoría General del Derecho Administrativo y obras selectas”. Tomo 8: Teoría General del Derecho Administrativo. 1era. Edición FDA. Buenos Aires: 2013.
9. GUZMÁN NAPURÍ, Christian: “Manual del Procedimiento Administrativo General”. Editorial Pacífico. Lima. 2013.
10. HERRERA MERCADO, Hernán. “El Arbitraje Administrativo”. Capacitación para el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Lima. 2009.
11. JUSTEN FILHO, Marçal. “O direito das agencias reguladoras independentes, Ed. Dialéctica”. 2002. Página 546. En “Procedimiento Administrativo Trilateral” de ZEGARRA VALDIVIA, Diego. 2014
12. LÓPEZ RODÓ, Laureano. “El Procedimiento Administrativo No Contencioso”. En Revista Uruguaya de Estudios Administrativos. Año V. 1981. Citado por MORÓN URBINA, Juan Carlos en “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”
13. MARTÍN TIRADO, Richard. “El Procedimiento Administrativo Trilateral y su aplicación en la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General”. Revisto Derecho y Sociedad de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 2008.
14. MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Gaceta Jurídica. Editorial El Búho. Lima. 2014.

15. MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Derecho Procesal Administrativo”. Editores. Página Blanca.
16. ROYO VILLANOVA. “El procedimiento administrativo como garantía jurídica”. En Revista de Estudios Políticos. N° 48. Madrid. Páginas 73-74. En “Teoría General del Procedimiento Administrativo”. CABRERA VÁSQUEZ, Marco y QUINTANA VIVNCO, Rosa. Lima. 2013.
17. SANTOFIMIO, Jaime Orlando. “El procedimiento administrativo en Colombia y Perú”. Actuaciones procesales.” En AAVV Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General, ARA editores, Lima. 2001.

