

APUNTES SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO TRILATERAL

Juana Deyanira Fernanda Bobadilla Carrera¹

Fecha de publicación: 01/11/2015

SUMARIO: **I.** Introducción. **II.** El Procedimiento Administrativo. **III.** El Procedimiento Administrativo Trilateral. **IV.** A manera de conclusión. **V.** Referencias Bibliográficas.

RESUMEN: El presente artículo busca esclarecer y distinguir la naturaleza jurídica del procedimiento trilateral de entre otro tipo de procedimientos, a partir de la interpretación del texto legal y del apoyo de la doctrina autorizada. Para tal efecto, se parte de la idea central de “administración pública” y de las razones que justifican que el Estado opte por la creación de procedimientos especiales antes que por una regulación base bajo las reglas del procedimiento administrativo general. Finalmente, se plasma la postura de la autora en torno al tema planteado.

PALABRAS CLAVE: procedimiento trilateral, conflicto, heterocomposición.

¹ Abogada por la Universidad Privada del Norte-Sede Trujillo. Egresada de Maestría con Mención en Derecho Civil y Comercial por la Universidad Nacional de Trujillo. Asistente Registral (s) de la Zona Registral N° I-Sede Piura, Oficina Registral de Piura. Diplomado en Derecho Administrativo, Colegio de Abogados de Lima; Diplomado de Especialización en Derecho Registral y Notarial, Escuela de Postgrado de la Universidad Nacional de Trujillo; Diplomado de Alta especialización en Derecho Inmobiliario, Urbanístico y Ambiental, Universidad Norbert Wiener.

I. INTRODUCCIÓN

El Estado se relaciona e interactúa con la población a través de su aparato estatal organizado para tal fin, en todos los niveles: nacional, regional y municipal. A este sistema se le conoce como “administración pública”, la que opera como manifestación del poder del Estado, y se convierte en un instrumento a través del cual se ejerce la función de gobierno; todo ello, con la finalidad de prestar un servicio público y satisfacer las necesidades de una generalidad. De esta manera, el Estado a través de la administración pública tiene la potestad y el deber de atender las demandas sociales, lo que justifica y otorga sentido a su existencia misma.

Es así que, la administración pública, dentro de sus múltiples manifestaciones para con la sociedad mediante la cual pone de manifiesto su *ius imperium*, resalta una en particular dada su importancia y trascendencia en las relaciones intersubjetivas de los administrados: su potestad de resolver conflictos, dando carácter de cosa decidida a la decisión administrativa firme que se emita en esta sede.

Debe entenderse que esta resolución de conflictos implica reconocer que la administración ejerza la denominada “cuasi-jurisdicción”, toda vez que se trata de una labor heterocompositiva similar a la de los órganos jurisdiccionales, por la existencia de un conflicto jurídico originado entre dos partes que recurren al órgano resolutor, el que pondrá fin a la controversia en sede administrativa; siempre, claro está, con las limitaciones que un procedimiento administrativo conlleva, pues lo resuelto en esta vía, podrá ser objeto de cuestionamiento en sede judicial. La administración canaliza esta función heterocompositiva a través del procedimiento administrativo trilateral.

El desarrollo del procedimiento administrativo trilateral se encuentra estipulado en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444-en adelante, la Ley-la que señala que este procedimiento especial se inicia con la presentación de una reclamación o de oficio.

La reclamación consiste en el planteamiento de una pretensión del administrado frente a otro, con un interés opuesto y ante la administración pública. Una vez iniciado el procedimiento, puede ocurrir que las partes arriben a un acuerdo mediante cualquier forma autocompositiva (conciliación o transacción), en cuyo caso la función heterocompositiva de la administración subsiste en tanto ésta se encarga no solo de tutelar el

interés de las partes, sino también el interés general. Ahora bien, la reclamación ya presentada es puesta en conocimiento de la otra parte para que esta ejerza su derecho de defensa y de contradicción, ofreciendo los medios probatorios que estime convenientes, todo ello, en el marco del debido procedimiento (numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley).

El procedimiento trilateral concluye con la resolución final emitida por la autoridad administrativa, ante la cual cabe interponer el recurso de apelación, y en caso exista un superior jerárquico con competencia nacional, procederá también el recurso de revisión. De esta forma, se agota la vía administrativa, pudiendo las partes, de ser el caso, cuestionar la decisión final administrativa mediante el proceso contencioso administrativo ante el órgano jurisdiccional.

II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Según lo dispone el artículo 29 de la Ley, el procedimiento administrativo consiste en el “conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados”.

Por su parte, Dromi señala que el procedimiento administrativo es el “instrumento de gobierno que describe, articula, regula y a la vez habilita el ejercicio de las prerrogativas públicas que integran el poder, es decir, se trata de un instrumento de gobierno y de control que cumple una doble misión republicana: el ejercicio del poder por los carriles de la seguridad y la legalidad y la defensa de los derechos por las vías procesales, recursivas y reclamativas”².

A su vez, Morón Urbina afirma que “la estructura del procedimiento administrativo se muestra como una integración coordinada y racional de actos procesales (...) dirigidos a un fin unitario (preparar una decisión final) y originados por los diversos sujetos partícipes del proceso”³.

Pues bien, atendiendo a las particularidades de cada servicio público que presta el Estado, este ha creado diversos procedimientos administrativos especiales que cuentan con sus propias características y singularidades que los hacen distintos unos de otros, pero que comparten en

² DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. Tomo II, Gaceta Jurídica, Lima, 2005, p.452.

³MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica, Lima, 2015, p. 232.

común ciertos principios e instituciones del derecho administrativo general. Lo que se busca a través de los procedimientos especiales es otorgar mayor especialización y fluidez en el accionar de la administración, atendiendo a la naturaleza jurídica de la materia de que se trata⁴.

Como afirma, entonces, Gonzáles Navarro, el procedimiento administrativo especial resulta ser “aquel procedimiento que ha sido pensado para una hipótesis particular y concreta cuyo contenido aconseja una tramitación distinta de la general”⁵.

Morón Urbina plantea que para el establecimiento de un procedimiento especial deben concurrir dos requisitos⁶:

i) *La singularidad de la materia a la que será aplicada o su finalidad diferenciada (elemento objetivo)*

Implica que exista una determinada materia integrante del derecho administrativo y su respectivo procedimiento instaurado con la finalidad de satisfacer un servicio específico.

Tal como lo señala Morón Urbina, este requisito alude a la conexión directa entre lo sustantivo y lo adjetivo, surgiendo la necesidad de contar con un procedimiento especial con reglas diferentes a las comunes que responda a la materia especializada que será objeto de regulación.

ii) *Una tramitación diferente a las pautas generales reconocidas por una norma legal (elemento formal)*

⁴ La Ley contempla en su Título Preliminar, artículo II, y en la Tercera Disposición Complementaria, la regulación de los procedimientos especiales, en los siguientes términos:

“Artículo II.- Contenido

La presente Ley regula las actuaciones de la función administrativa del Estado y el procedimiento administrativo común desarrollados en las entidades.

1. Los **procedimientos especiales** creados y regulados como tales por ley expresa, atendiendo a la singularidad de la materia, se rigen supletoriamente por la presente Ley en aquellos aspectos no previstos y en los que no son tratados expresamente en modo distinto.
 2. Las autoridades administrativas al reglamentar los **procedimientos especiales**, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley (resaltado nuestro).
- (...)

Tercera.- Integración de procedimientos especiales

La presente Ley es supletoria a las leyes, reglamentos y otras normas de procedimiento existentes en cuanto no la contradigan o se opongan, en cuyo caso prevalecen las disposiciones especiales”.

⁵ Citado por MORÓN URBINA, Juan Carlos. Ob. cit., p. 49.

⁶ Ídem, p. 50-53.

Si bien la creación de procedimientos especiales favorece al administrado en tanto busca la eficiencia, la celeridad y competencia en una materia determinada a cargo de la administración, también es cierto que, como lo indica Morón Urbina, se debe evitar la proliferación de estos procedimientos en tanto provengan de la arbitrariedad de la entidad pública, siendo necesario contar con una ley expresa que establezca la existencia y regulación del procedimiento especial.

III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO TRILATERAL

La Ley contempla como un tipo de procedimiento especial al trilateral, estableciendo sus características propias en el artículo 219, en los siguientes términos: “es el procedimiento administrativo contencioso seguido entre dos o más administrados ante las entidades de la administración (...)”.

El procedimiento trilateral es conocido como “cuasi-jurisdiccional” o triangular, y es aquel en el que la administración pública decide sobre un conflicto intersubjetivo sometido a su consideración, con la finalidad de expedir un acto administrativo destinado a producir efectos jurídicos sobre un particular determinado. Es de advertir que, este tipo de procedimiento especial implica necesariamente la existencia de intereses contrapuestos entre dos o más administrados, cuyo conflicto deberá ser resuelto por la administración pública, la que interviene como tercero imparcial.

Para Christian Guzmán, el procedimiento trilateral es muy parecido a la función típicamente jurisdiccional impartida por el órgano jurisdiccional; inclusive, este jurista afirma que este procedimiento fue creado con el objetivo de “descongestionar la labor del Poder Judicial de resolver conflictos”⁷.

Hernández nos precisa que el procedimiento trilateral implica la existencia de intereses contrapuestos entre dos o más administrados. Este conflicto deberá ser resuelto por la administración pública, la que actúa como “árbitro, sin confundir, por cierto, esta labor con la del arbitraje propiamente dicho, pues la decisión de la administración siempre será plausible de revisión en sede judicial”⁸.

⁷ GUZMAN NAPURÍ, Christian. *El Procedimiento Administrativo*. Ara Editores, Lima, 2007, p. 301.

⁸ HERNÁNDEZ HUAMAÑAHUI, Héctor. *¿Pueden las entidades públicas actuar como parte en el procedimiento trilateral?. Una interpretación forzada del artículo 219 de la Ley 27444*. En: Revista Jurídica del Perú, Tomo 135, Lima, 2012, p. 105.

Por su lado, Bullard señala que en los procedimientos trilaterales “(...) hay una persona que tiene frente a otra una pretensión relativa a la satisfacción de sus derechos, debiendo el órgano respectivo, luego de escuchar los argumentos de ambas partes, resolver de acuerdo al ordenamiento jurídico (...). Lo relevante es que exista un conflicto de intereses entre dos partes y un tercero que se encargue de dirimir este conflicto”⁹.

El ya citado Hernández, haciendo referencia a la justicia administrativa “cuasi-jurisdiccional” que emana de un procedimiento trilateral, indica que “siempre es susceptible de ser revisada ante los órganos propiamente jurisdiccionales mediante el proceso contencioso-administrativo”¹⁰. Este estudioso agrega que, “[el procedimiento administrativo trilateral se configura] como un mecanismo de solución de conflictos entre los administrados que se plantea ante la Administración Pública (...) a fin de que esta sea quien resuelva con todas las garantías que el debido procedimiento obliga”¹¹.

Resumiendo lo dicho hasta este punto, se puede afirmar que los sujetos que intervienen en los procedimientos trilaterales son: (i) Dos o más administrados, los cuales pueden estar constituidos por personas naturales o jurídicas participantes en el procedimiento administrativo; (ii) La autoridad administrativa, que es cualquier entidad de la administración pública, que será la encargada de resolver la controversia entre dos o más administrados. Así, en ejercicio del *ius imperium*, pondrá fin, a nivel administrativo, al conflicto suscitado, dentro del marco del debido procedimiento.

En contraposición a lo desarrollado anteriormente, en el ámbito de la doctrina existen ciertas interpretaciones discrepantes entre sí, en torno a la naturaleza jurídica del procedimiento trilateral. Así tenemos que, ciertos juristas consideran que los procedimientos recursivos también son una modalidad del procedimiento trilateral; entre estos autores se puede nombrar a Tirado, quien manifiesta lo siguiente: “el procedimiento administrativo trilateral es el cauce que permite la actuación de la administración, cuando por imperio de la ley, y ejerciendo facultades propias de la jurisdicción retenida, existe una autoridad administrativa que

⁹ BULLARD GONZÁLEZ, Alfredo & HIGA. *Verdades y Falacias sobre el control difuso de las normas por las autoridades administrativas a la luz de los nuevos pronunciamientos del Tribunal Constitucional*. En: Palestra del Tribunal Constitucional N° 1, Palestra, Lima, 2007, p. 52.

¹⁰ HERNÁNDEZ HUAMAÑAHUI, Héctor. Ob. cit., p. 151.

¹¹ Ídem, p. 104.

resuelve imparcialmente una contienda surgida entre dos particulares, entre un particular y la Administración, o entre dos entidades de la Administración Pública actuando como administrados en un determinado procedimiento (...). Al plantearse la posibilidad de que un administrado cuestione o impugne la decisión inicialmente expedida por una entidad pública, la autoridad inicial pasa a tener la condición de emplazado dentro de un procedimiento administrativo (sujeto), cuya resolución será de competencia de una autoridad superior a la que inicialmente emitió la decisión impugnada”¹².

Con similar posición, Guerra Cruz señala, respecto a los procedimientos trilaterales, que “la administración adquiere, en este caso, los roles de examinada y examinadora. Por ejemplo, la revisión de las resoluciones por concejos o tribunales administrativos, en sede administrativa; procedimientos en los que la administración es sujeto pasivo, desde una perspectiva; y, sujeto activo, desde otra perspectiva”¹³.

A pesar de lo respetable que pueden ser las posturas jurídicas antes vertidas, las mismas no son compartidas en el presente artículo, primero, porque se parte de una interpretación errada del texto de la Ley; y, segundo, porque se equipara el procedimiento trilateral con el procedimiento lineal o bilateral, cuando la naturaleza de ambos es totalmente distinta. En el procedimiento lineal, el administrado tiene la potestad de interponer un recurso para que sea el superior jerárquico el que revise y resuelva lo decidido en primera instancia administrativa; en cambio, en el procedimiento trilateral sucede que es la administración la que se encargará de resolver un conflicto preexistente entre dos particulares, en virtud del *ius imperio* que ejerce.

Así lo entiende también Morón Urbina al afirmar que “algunos procedimientos de impugnación o de segundo grado pueden adquirir la forma externa de trilateralidad, cuando aparece otra parte con legitimidad para defender la legalidad de la decisión adoptada e incluso cuando la misma autoridad emisora de la decisión impugnada aparece en la segunda instancia defendiendo la regularidad de su decisión impugnada”¹⁴.

Bajo la misma perspectiva, Gómez refiere que “cuando la norma habla de administrados se está refiriendo a particulares o a entidades de la

¹² MARTÍN TIRADO, Richard. *El procedimiento administrativo trilateral y su aplicación en la Ley del Procedimiento Administrativo General*. En: Actualidad Jurídica N° 103, Gaceta Jurídica, Lima, 2002, p. 47.

¹³ Citado por HERNÁNDEZ HUAMAÑAHUI, Héctor. Ob. cit., p. 141.

¹⁴ MORON URBINA, Juan Carlos. Ob. cit., p. 716.

administración pública que en el procedimiento tienen la condición de administrados, es decir, que actúan como cualquier ciudadano en una situación jurídica subjetiva de sujeción y no así en ejercicio de una potestad administrativa”¹⁵.

Asimismo, los especialistas en derecho administrativo, García de Enterría y Fernández, reforzando la posición planteada acotan que “administrado es cualquier persona física o jurídica considerada desde su posición privada respecto de la administración o de sus agentes (...). De modo que administrado es aquel que actúa como privado, esto es, en estado de sujeción frente al poder ejercido por la administración”¹⁶.

Finalmente, resulta muy ilustrador lo plasmado por Alfredo Bullard, en torno a la naturaleza jurídica de los procedimientos trilaterales, a saber “(...) hay una persona que tiene frente a otra una pretensión relativa a la satisfacción de sus derechos, debiendo el órgano respectivo, luego de escuchar los argumentos de ambas partes, resolver de acuerdo al ordenamiento jurídico (...). Lo relevante es que exista un conflicto de intereses entre dos partes y un tercero que se encargue de dirimir este conflicto”¹⁷. El mismo tratadista puntualiza que “en los procedimientos administrativos trilaterales, la posición de los administrados frente a la Administración no es más una situación total de desventaja sino que, más bien, la actuación del tribunal administrativo debe ser neutra, imparcial e independiente (...). La idea detrás del proceso o la heterocomposición es que existe un tercero (supuestamente imparcial) ante el cual una parte pretende contra otra la satisfacción de un determinado interés jurídicamente relevante (...). El conflicto no es entonces autónomamente compuesto por los involucrados, sino heterocompuesto por un tercero (...). Actualmente, vemos que tanto el Poder Judicial como órganos de la Administración Pública se encargan de llevar a cabo procedimientos heterocompositivos (...). El reconocimiento por la Ley del Procedimiento Administrativo General de los procedimientos trilaterales es la mejor expresión respecto de que ciertos órganos de la Administración pública realizan una labor muy similar a la del Poder Judicial”¹⁸.

¹⁵ Citado por HERNÁNDEZ HUAMAÑAHUI, Héctor. Ob. cit., p. 107.

¹⁶ Citados por VÁSQUEZ PEDROUZO, María Cristina. *Posición jurídica frente a la Administración* [en línea]. En: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República N° 30, Montevideo, 2011, p. 311. Disponible en www.revistafacultadderecho.edu.uy [Consulta: 10 de octubre de 2015].

¹⁷ BULLARD GONZÁLEZ, Alfredo & HIGA. Ob. cit., p. 52.

¹⁸ Ídem, p. 50-51.

IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La existencia de procedimientos administrativos especiales se origina en la necesidad de satisfacer de manera eficiente y dinámica a las distintas materias objeto de regulación por parte de la administración pública. Dentro de este tipo de procedimientos se ubican los trilaterales, los que buscan culminar con la resolución de una controversia entre dos o más administrados, quienes intervienen en igualdad de condiciones frente a la administración, la que ejerce una función heterocompositiva.

Comparto la opinión de los juristas que se adhieren a la definición del procedimiento trilateral antes expuesta, y conforme se encuentra prescrita en el enunciado de la Ley; descartando así, la postura doctrinaria que entiende que el procedimiento recursivo es también de naturaleza trilateral, pues en aquellos los órganos administrativos no actúan en condición de administrados, sino como autoridades cuya decisión está sometida a una reevaluación o reexamen del acto administrativo por parte de un superior jerárquico.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BULLARD GONZÁLEZ, Alfredo & HIGA. *Verdades y Falacias sobre el control difuso de las normas por las autoridades administrativas a la luz de los nuevos pronunciamientos del Tribunal Constitucional*. En: Palestra del Tribunal Constitucional N° 1, Palestra, Lima, 2007.

DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. Tomo II, Gaceta Jurídica, Lima, 2005.

GUZMAN NAPURÍ, Christian. *El Procedimiento Administrativo*. Ara Editores, Lima, 2007.

HERNÁNDEZ HUAMAÑAHUI, Héctor. *¿Pueden las entidades públicas actuar como parte en el procedimiento trilateral?. Una interpretación forzada del artículo 219 de la Ley 27444*. En: Revista Jurídica del Perú, Tomo 135, Lima, 2012.

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica, Lima, 2015.

MARTÍN TIRADO, Richard. *El procedimiento administrativo trilateral y su aplicación en la Ley del Procedimiento Administrativo General*. En: Actualidad Jurídica N° 103, Gaceta Jurídica, Lima, 2002.

VÁSQUEZ PEDROUZO, María Cristina. *Posición jurídica frente a la Administración* [en línea]. En: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República N° 30, Montevideo, 2011. Disponible en www.revistafacultadderecho.edu.uy [Consulta: 10 de octubre de 2015].