

PROCEDENCIA : COMISIÓN DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS  
DENUNCIANTE : PROCEDIMIENTO INICIADO DE OFICIO  
DENUNCIADO : COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA<sup>1</sup>  
MATERIAS : LEGALIDAD  
COLEGIOS PROFESIONALES  
ACTIVIDAD : ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN GENERAL

**SUMILLA:** se CONFIRMA la Resolución 0079-2017/CEB-INDECOPI del 27 de enero de 2017, en el extremo que declaró barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas impuestas por el Colegio de Abogados de Lima:

- (i) **La exigencia del monto ascendente a S/ 1 500,00 (mil quinientos y 00/100 soles) para la tramitación del procedimiento de incorporación al Colegio de Abogados de Lima, bajo la modalidad “Grupal”, aprobado por su Junta Directiva en la sesión del 26 de julio de 2011 y difundido a través de su portal web institucional con el documento denominado “Requisitos de Incorporación”, para ejercer el patrocinio de casos ante el Poder Judicial; y,**
- (ii) **la exigencia del monto ascendente a S/ 2 700,00 (dos mil setecientos y 00/100 soles) para la tramitación del procedimiento de incorporación a la orden del Colegio de Abogados de Lima, bajo la modalidad “Individual”, aprobado por su Junta Directiva en sus sesiones del 26 de julio de 2011 y 16 de febrero de 2016 y difundido a través de su portal web institucional con el documento denominado “Requisitos de Incorporación”, para ejercer el patrocinio de casos ante el Poder Judicial.**

**El motivo es que el Colegio de Abogados de Lima ha contravenido lo dispuesto en los artículos 51.1 y 52.1 del TUO de la Ley 27444 por las siguientes razones: (i) no ha acreditado que, previamente a la aprobación de los indicados montos, elaboró una estructura de costos que sustente la cuantía de los mismos; y, (ii) el informe de estructura de costos presentado por el Colegio de Abogados de Lima luego de iniciado el procedimiento contiene inconsistencias en el cálculo de los costos involucrados e incurre en omisiones de información en determinados rubros de costo que no permiten verificar si los montos cobrados por dicho colegio profesional se han determinado en función al costo incurrido por tal entidad, de conformidad con el Decreto Supremo 064-2010-PCM. Asimismo, la corporación denunciada contravino lo previsto por el artículo 11 de la Ley 1367, en tanto los derechos de tramitación analizados no constan en el Estatuto del Colegio de Abogados de Lima.**

<sup>1</sup> El Registro Único de Contribuyentes del Colegio de Abogados de Lima es el 20154531921

**Asimismo, resulta importante precisar que lo resuelto en el presente pronunciamiento respecto de los indicados montos para la obtención de la colegiatura en el Colegio de Abogados de Lima no implica su gratuidad, ni que dicho colegio de abogados se encuentre impedido de efectuar tales cobros, sino que los montos determinados para tal habilitación cumplan con el marco legal que le es aplicable.**

**De otro lado, se CONFIRMA la resolución apelada, en el extremo que declaró barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar la copia simple del certificado del curso de práctica forense para la tramitación de los procedimientos de incorporación a la orden del Colegio de Abogados de Lima bajo las modalidades “Grupal” e “Individual”, difundido a través de su portal web institucional con el documento denominado “Requisitos de Incorporación” y establecido en el artículo 5.10 del Reglamento de Incorporaciones del Colegio de Abogados de Lima, aprobado en la sesión de Junta Directiva de fecha 27 de febrero de 2016, para ejercer el patrocinio de casos ante el Poder Judicial.**

**La razón es que, de la revisión de lo dispuesto en la Ley 1367, Ley del Colegio de Abogados, el Colegio de Abogados de Lima, como los demás colegios de abogados, está habilitado para crear y conducir una academia para la enseñanza de la práctica forense, sin embargo, ello no lo faculta a exigir la acreditación de haber llevado el curso de práctica forense como requisito para obtener la colegiatura. Por ello, el indicado colegio de abogados contraviene lo previsto en el artículo 4 de la indicada Ley y, en consecuencia, el principio de legalidad contenido en el numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.**

Lima, 2 de mayo de 2018

## **I. ANTECEDENTES**

1. Mediante Resolución 0390-2016/CEB-INDECOPI del 16 de agosto de 2016, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) inició un procedimiento de oficio contra el Colegio de Abogados de Lima (en adelante, el CAL) por la presunta imposición de las siguientes barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad:
  - (i) La exigencia del monto ascendente a S/ 1 500,00 (mil quinientos y 00/100 soles) para la tramitación del procedimiento de incorporación al CAL bajo la modalidad “Grupal”, aprobado por la Junta Directiva del CAL<sup>2</sup> y difundido

<sup>2</sup> Aprobado por el Acuerdo de Junta Directiva 241, referido a la sesión del 26 de julio de 2011.

a través de su portal web institucional con el documento denominado “Requisitos de Incorporación”, en tanto podría constituir una transgresión de lo prescrito en el numeral 44.1) del artículo 44 y el numeral 45.1) del artículo 45 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley 27444), en la medida que no habría sido determinado en función de los costos en los que incurre el CAL para prestar el servicio.

- (ii) La exigencia del monto ascendente a S/ 2 700,00 (dos mil setecientos y 00/100 soles) para la tramitación del procedimiento de incorporación al CAL bajo la modalidad “Individual”, aprobado por la Junta Directiva del CAL<sup>3</sup> y difundido a través de su portal web institucional con el documento denominado “Requisitos de Incorporación”, ya que podría constituir una transgresión de lo prescrito en el numeral 44.1) del artículo 44 y el numeral 45.1) del artículo 45 de la Ley 27444, en la medida que no habría sido determinado en función de los costos en los que incurre el CAL para prestar el servicio.
- (iii) La exigencia de presentar la copia simple del certificado del curso de práctica forense para la tramitación de los procedimientos de incorporación a la orden del CAL bajo las modalidades “Grupal” e “Individual”, difundido a través de su portal web institucional con el documento denominado “Requisitos de Incorporación” y establecido en el numeral 10 del artículo 5 del Reglamento de Incorporaciones del CAL, aprobado en la sesión de Junta Directiva de fecha 27 de febrero de 2016, toda vez que podría contravenir lo dispuesto en el numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444 y lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 1367, Ley del Colegio de Abogados (en adelante, Ley 1367), del 20 de diciembre de 1910.

2. El 1 de septiembre de 2016<sup>4</sup>, el CAL presentó sus descargos, señalando lo siguiente:

- (i) El artículo 26BIS del Decreto Ley 25868, Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI (en adelante, Decreto Ley 25868), en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 28996, Ley de eliminación de sobrecostos, trabas y restricciones a la inversión privada (en adelante, Ley 28996) señalan que, para calificar a una exigencia, requisito, prohibición o cobro como una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad, debe: (i) ser impuesta a través de un acto, actuación o disposición; (ii) ser emitida por una entidad de la Administración Pública en ejercicio de función administrativa; y, (iii) afectar

<sup>3</sup> Aprobado por el Acuerdo de Junta Directiva 241, referido a la sesión del 26 de julio de 2011 y su incremento por el Acuerdo 055-ACTA-16-02-2016-CAL/JD, del 16 de febrero de 2016.

<sup>4</sup> Complementado el 22 del mismo mes y año.

el acceso o permanencia de un agente económico en el mercado y/o vulnerar normas sobre simplificación.

- (ii) Para que la Comisión califique como una barrera burocrática lo denunciado por un administrado o lo propiamente investigado, debe evaluar si la medida ha sido impuesta por una entidad de la Administración Pública en ejercicio de su función administrativa y, luego, si se afecta el acceso o la permanencia del agente económico dentro del mercado.
- (iii) A continuación, el CAL hizo mención de lo señalado en un informe que acompañó a sus descargos elaborado por Martin Consultores Abogados, en el cual se indicó lo siguiente:
  - a. El artículo 20 de la Constitución Política del Perú establece que los colegios profesionales son instituciones autónomas con personalidad de derecho público. La mencionada autonomía se manifiesta en tres ámbitos: (i) autonomía administrativa, para decidir acerca de su organización interna; (ii) autonomía económica, que les permite determinar sus propios ingresos y sus destinos; y, (iii) autonomía normativa, que les permite elaborar y aprobar sus propios estatutos dentro de los márgenes legales.
  - b. Los colegios profesionales solo serán considerados parte de la Administración Pública en tanto sean titulares de funciones públicas atribuidas por la ley o delegados por actos concretos de la Administración. Sin embargo, la noma de creación del CAL no puede ser entendida como una delegación de funciones administrativas, pues, según la sentencia recaída en el Expediente 3954-2006-PA/TC, dicho colegio busca la promoción de los legítimos intereses de los profesionales titulados que lo componen, así como el control de su formación y actividad para que la práctica de la profesión colegiada responda a los parámetros deontológicos y de calidad exigidos.
  - c. No puede interpretarse que los fines del CAL se subsuman en el concepto de función administrativa, pues están vinculados con la autorregulación del ejercicio de una profesión con autonomía económica, administrativa y normativa.
  - d. El Indecopi fundamenta que la función administrativa otorgada a los colegios profesionales obedece a la obligatoriedad de la colegiatura para ejercer la profesión; sin embargo, ello no aplica para el caso del CAL, toda vez que no es indispensable tener la colegiatura para ejercer la profesión de abogado.

- e. La Comisión no es competente para supervisar el cobro por concepto de incorporación al no ser el CAL una institución que forme parte de la Administración Pública.
  - f. En el marco de su autonomía administrativa, el CAL puede determinar los derechos por incorporación que forman parte de su patrimonio siguiendo los criterios de razonabilidad.
  - g. El CAL no ejerce ningún tipo de monopolio sobre la agremiación de los profesionales, pues la habilitación puede ser otorgada por cualquier colegio de abogados del Perú.
- (iv) De lo indicado en el artículo 1 de sus Estatutos y de la sentencia emitida en el Expediente 3954-2006-PA/TC, no puede deducirse que los fines del CAL pertenezcan al fuero del ejercicio de una función administrativa, toda vez que obedecen a la autorregulación del ejercicio de una profesión con autonomía económica, administrativa y normativa, sin que haya existido delegación alguna. Por tal motivo, resulta un exceso de competencia por parte de la Comisión conocer las actuaciones del CAL.
- (v) El artículo 4 de la Ley 1367 y el artículo 1 del Decreto Ley 25873, Decreto que establece el libre ejercicio de la profesión universitaria liberal en todo el territorio nacional (en adelante, Decreto Ley 25873), no establecen la supuesta obligatoriedad a los abogados de estar colegiados en el CAL, por lo que las barreras en cuestión no califican como exigencias.
- (vi) La obligatoriedad para el patrocinio de casos judiciales no ha sido impuesta por el CAL sino por el Poder Judicial a través de una ley aprobada por el Congreso de la República, que la Comisión no se encuentra facultada a conocer. De conformidad con lo previsto en el artículo 285 del Decreto Supremo 017-93-JUS, Texto Único Ordenando de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, TUO de la LOPJ), la colegiatura es obligatoria para patrocinar, pero no para ejercer la abogacía.
- (vii) Para ejercer la abogacía de manera general no resulta necesario que los abogados se encuentren inscritos en algún colegio profesional, a diferencia de otros colegios profesionales, que, por tener alcance nacional, cuentan con una ley expresa que dispone la obligatoriedad de la colegiatura para el ejercicio de la profesión, como, por ejemplo, el de Ingenieros o el de Arquitectos.
- (viii) A través de la Carta 0510-2016/GEG-Sac, el Indecopi señaló que la colegiatura no resulta ser obligatoria para poder ejercer la profesión de

abogado, por lo que no se puede afirmar que el CAL impone una o varias barreras burocráticas.

- (ix) El CAL no es el único colegio profesional que puede otorgar la calidad de colegiado a sus abogados, pues estos pueden obtenerla en otros colegios de abogados en distintos distritos judiciales del país como en el Callao, La Libertad, Tacna, Lima Norte, entre otros. En ese sentido, tampoco resulta posible sostener una afectación al acceso o a la permanencia de los abogados que deseen colegiarse.
  - (x) Al amparo de su autonomía económica reconocida en la Constitución Política del Perú y de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1367 y en el artículo 75 de sus Estatutos, el CAL puede determinar los *ratios* y conceptos necesarios para efectuar los cobros por las incorporaciones a la orden, de conformidad con los límites de razonabilidad y de sus disposiciones.
  - (xi) Ha elaborado una estructura detallada y actualizada de los costos en los que incurre al realizar las referidas incorporaciones, los cuales se encuentran en función de los parámetros de razonabilidad y de conceptos intangibles pertenecientes a la institución.
  - (xii) La exigencia de solicitar la copia simple del certificado del curso de práctica forense es legal, pues se sustenta en los artículos 9 y 10 de la Ley 1367. Es razonable exigir a los abogados que sigan el curso de práctica forense para obtener la colegiatura, dado que fortalece la formación profesional e imparte conocimientos prácticos sobre el ejercicio de la abogacía y deontología forense, asimismo, es concordante con el ejercicio del patrocinio judicial.
3. El 10 de octubre de 2016, el CAL presentó un estudio elaborado por EA Consultores denominado “Cálculo del costo del procedimiento incorporación grupal al Colegio de Abogados de Lima” de fecha 6 de octubre de 2016.
  4. El 13 de enero de 2017, se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante la Comisión con la participación de los representantes del CAL. Posteriormente, el 24 de enero de 2017, dicho colegio profesional presentó por escrito los argumentos expuestos en la indicada audiencia.
  5. Mediante Resolución 079-2017/CEB-INDECOPI del 27 de enero de 2017, la Comisión declaró barrera burocrática ilegal las medidas detalladas en el numeral 1 del presente pronunciamiento y dispuso su eliminación, en mérito a los siguientes fundamentos:

A. Cuestiones previas

- (i) Precisó las barreras burocráticas analizadas como se detalla a continuación:
- a. La exigencia del monto ascendente a S/ 1 500,00 (mil quinientos soles y 00/100 soles) para la tramitación del procedimiento de incorporación al CAL, bajo la modalidad “Grupal”, aprobado por su Junta Directiva y difundido a través de su portal web institucional con el documento denominado “Requisitos de Incorporación”, para ejercer el patrocinio de casos ante el Poder Judicial.
  - b. La exigencia del monto ascendente a S/ 2 700,00 (dos mil setecientos y 00/100 soles) para la tramitación del procedimiento de incorporación a la orden del CAL, bajo la modalidad “Individual”, aprobado por su Junta Directiva y difundido a través de su portal web institucional con el documento denominado “Requisitos de Incorporación”, para ejercer el patrocinio de casos ante el Poder Judicial.
  - c. La exigencia de presentar la copia simple del certificado del curso de práctica Forense para la tramitación de los procedimientos de incorporación a la orden del CAL bajo las modalidades “Grupal” e “Individual”, difundido a través de su portal web institucional con el documento denominado “Requisitos de Incorporación” y establecido en el numeral 10 del artículo 5 del Reglamento de Incorporaciones del CAL, aprobado en la sesión de Junta Directiva de fecha 27 de febrero de 2016, para ejercer el patrocinio de casos ante el Poder Judicial.
- (ii) La citada precisión no afecta el derecho de defensa del CAL ya que en su escrito de descargos se ha defendido sobre la legalidad y razonabilidad de las medidas cuestionadas.
- (iii) El artículo 284 del TUO de la LOPJ, modificado por la Ley 27020, dispone que para que un profesional en Derecho ejerza su profesión a través del patrocinio de casos, debe estar inscrito en el Colegio de Abogados del Distrito Judicial correspondiente, lo cual también ha sido reconocido en el artículo 5 de los Estatutos del CAL.
- (iv) Se advierte una delegación legal en favor del CAL, a través del artículo 284 del TUO de la LOPJ, modificado por la Ley 27020, para incorporar a su gremio a los profesionales en Derecho que pretendan ejercer la profesión de abogado, convirtiéndose la incorporación en el único medio a través del cual se encuentran habilitados para poder ejercer el patrocinio ante el Poder Judicial.

- (v) Los colegios profesionales, por su carácter *sui generis*, tienen una doble naturaleza: a) Pública: atribuida por el artículo 20 de la Constitución Política en tanto se rigen por las normas del Derecho Público; y, b) Privada: vinculada con la toma de decisiones (a las cuales se les aplica las normas del Derecho Civil), así como otros asuntos en beneficio y defensa de sus agremiados.
- (vi) El numeral 6 del artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444 podría servir de título suficiente para justificar la aplicación de dicha norma a los colegios profesionales. Sin embargo, el Indecopi ha entendido en distintos pronunciamientos<sup>5</sup> que, en atención a la dualidad de regímenes jurídicos que les son aplicables, corresponde utilizar el numeral 8 del citado artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444.
- B. Medidas detalladas en los numerales 1(i) y 1(ii) del presente pronunciamiento:
- (vii) El informe económico presentado por el CAL es del 6 de octubre de 2016, ha sido elaborado con posterioridad al inicio del presente procedimiento, razón por la cual no se advierte que la información sobre los costos en los que incurre el CAL para la modalidad de incorporación “Grupal” sirvió de sustento a su Junta Directiva cuando aprobó los derechos de tramitación analizados por la Comisión.
- (viii) A través del Memorándum 0566-2016/CEB, la Secretaria Técnica de la Comisión solicitó a la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi (en adelante, la GEE) la elaboración de un informe técnico tomando en consideración la información remitida por el CAL, a efectos de determinar si se observaron las disposiciones contenidas en los artículos 45 y 46 de la Ley 27444.
- (ix) Mediante el Informe 137-2016/GEE del 6 de diciembre de 2016, la GEE se pronunció sobre la estructura de costos presentada por el CAL para la tramitación del procedimiento de incorporación “Grupal”. Dicho informe fue realizado en el marco de lo dispuesto en los artículos 44 y 45 de la Ley 27444 y considerando lo dispuesto en el Decreto Supremo 064-2010-PCM, que aprobó la Metodología de determinación de costos de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad comprendidos en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos de las Entidades de la Administración Pública (en adelante, la Metodología de la PCM).
- (x) En el citado informe, la GEE indicó lo siguiente:

<sup>5</sup> Como en la Resolución 0183-2009/CEB-INDECOPI, Resolución 1800-2010/SC1-INDECOPI, entre otras.



- El CAL únicamente elaboró la estructura de costos correspondiente al procedimiento “Grupal” siguiendo la Metodología de la PCM, pues no remitió información sobre la estructura de costos para el procedimiento “Individual”.
- No se pudo emitir una opinión sobre el valor intangible *goodwill*, toda vez que no ha sido calculado conforme con la Metodología de la PCM, por lo que recomendó que el CAL se adecúe a la metodología indicada.
- El costo para expedición del diploma se calculó considerando los 6 (seis) rubros indicados en la Metodología de la PCM; sin embargo, la GEE observó lo siguiente:

<b>OBSERVACIONES ENCONTRADAS A LA INFORMACIÓN BRINDADA POR EL CAL EN EL COSTO PARA LA EXPEDICIÓN DEL DIPLOMA</b>	
<b>Rubro de costo</b>	<b>Observaciones</b>
a) Servicio identificable	Inconsistencias en las cifras indicadas en el informe y en su anexo. Inexactitud en la suma de los datos que componen el costo de servicio identificable.
b) Costo material fungible	El CAL no indicó el costo unitario por cada uno de los materiales fungibles, sino que lo hizo de manera agrupada.
c) Costo de personal directo	El CAL no asignó correctamente los costos del personal por minuto en dos (2) actividades. No informo sobre la remuneración mensual del asistente de logística quien realiza tres (3) actividades.
d) Costo material no fungible	El CAL no indicó de manera desagregada cuáles fueron los materiales no fungibles utilizados en el cálculo del costo como lo indica la Metodología de la PCM, sino de manera agrupada. El CAL no informó cómo se realizó el cálculo de la proporción anual utilizada en el cálculo del costo.
e) Costo fijo	El CAL no informó cómo fue calculado.
f) Costo de depreciación y amortización	El CAL no informó cómo fue calculado.

- (xi) El CAL no brindó toda la información que permita determinar la estructura de costos de acuerdo con la Metodología de la PCM, por lo que ha quedado acreditado que el costo por derecho de tramitación para el procedimiento de incorporación bajo la modalidad “Grupal” no ha sido determinado en función del costo derivado de la prestación del servicio realizado, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 44.1 y el artículo 45.1 de la Ley 27444.

C. Medida detallada en el numeral 1(iii) del presente pronunciamiento:

- (xii) El artículo 4 de la Ley 1367 señala que, para la inscripción en el Colegio de Abogados del distrito judicial correspondiente, el profesional en Derecho solo deberá presentar el oficio de la respectiva Corte en que se señale el aviso de la inscripción y pagar los derechos respectivos. Dicha norma no establece, como requisito para la incorporación al CAL, la presentación de la copia del certificado del curso de práctica forense.
  - (xiii) Los artículos 9 y 10 de la Ley 1367 atribuyen al CAL la facultad de crear una academia para la enseñanza de la práctica forense a los bachilleres de Derecho; y, por otro lado, señalan la forma de regular las otras facultades y lo relativo al quorum de sus sesiones de junta general, por lo que no establecen la exigencia de la copia del certificado de práctica forense como requisito para la incorporación a la orden.
  - (xiv) Al exigir la presentación del requisito en cuestión, el CAL no está actuando acorde con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 1367 y, en consecuencia, contraviene también el principio de legalidad regulado en numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444.
  - (xv) Con la finalidad de desincentivar la imposición en el futuro de las barreras burocráticas ilegales, y en virtud de lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria y Modificatoria del Decreto Legislativo 1256, incorporada por la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo 1308 y en el artículo 12 del Decreto Legislativo 1256, se dispone que un extracto de la presente resolución sea publicada en el diario oficial “El Peruano” y su texto completo en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas, para conocimiento de los ciudadanos, agentes económicos y entidades interesadas.
6. El 8 de febrero de 2017, el CAL interpuso recurso de apelación contra la Resolución 079-2017/CEB-INDECOPI, para lo cual reiteró lo expuesto en sus descargos y, adicionalmente, señaló lo siguiente:

- a) Nulidad de la Resolución 079-2017/CEB-INDECOPI
- (i) La Comisión ha vulnerado los derechos de defensa y al debido procedimiento que le asiste, debido a que existe una manifiesta diferencia entre la imputación efectuada por la primera instancia y lo resuelto mediante la Resolución 079-2017/CEB-INDECOPI. Se evidencia que mientras en el inicio del procedimiento se hizo referencia a las exigencias respecto del servicio de colegiatura en general, en la resolución recurrida, las exigencias declaradas ilegales se restringen al patrocinio ante el Poder Judicial, lo que no fue materia de imputación.
  - (ii) La primera instancia ha formulado cargos por determinadas razones y luego tomó una decisión definitiva con base a una nueva calificación legal de los hechos que fueron el supuesto sustento del inicio del procedimiento, por lo que no resulta legítimo que sancionen al administrado respecto de los cargos que no le fueron advertidos en su oportunidad, conforme a ley.
  - (iii) Corresponde la declaración de nulidad de la Resolución 079-2017/CEB-INDECOPI, en tanto la Comisión ha modificado los hechos originalmente imputados respecto de su pronunciamiento final, vulnerando los principios de debido procedimiento y de derecho de defensa contenidos en el Título Preliminar de la Ley 27444, así como las normas en materia sancionadora de dicha ley.
- b) Cuestiones previas
- (iv) El CAL no se encuentra comprendido en ninguno de los numerales del artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444, razón por la cual no ostenta la calidad de entidad de la Administración Pública, bajo el ámbito de aplicación de dicha norma.
  - (v) Contrariamente a lo señalado por la Comisión, el artículo 285 del TUO de la LOPJ no delega función administrativa alguna al CAL. Lo único que hace es definir los requisitos que deben cumplir los administrados para poder ejercer patrocinios ante el Poder Judicial, por lo que queda en evidencia que no se presenta un supuesto de delegación, regulado en el artículo 67 de la Ley 27444.
  - (vi) La obligatoriedad de la colegiatura no es una exigencia impuesta por el CAL, siendo que la Ley 1367 señala que el único requisito para ejercer la abogacía es que previamente los abogados se hayan inscrito en la matrícula de abogados que llevan las respectivas Cortes Superiores.
- c) Barreras burocráticas detalladas en los numerales 1 (i) y 1(ii) del presente

pronunciamiento

- (vii) El costeo de la colegiatura plasmado en el informe que adjuntó el CAL asciende a S/ 1 749,30 (mil setecientos cuarenta y nueve con 30/100) por persona. Este costo involucra no solo los costos directos de la prestación del servicio de acuerdo con la Metodología de la PCM establecida en el Decreto Supremo 064-2010-PCM, sino también los costos de la prestación de beneficios adicionales al colegiado en el CAL y el costo del “activo intangible” o *goodwill* que tiene dicho colegio profesional frente a otros ubicados en Lima y provincias.
- (viii) El *goodwill* es un activo intangible como otro activo económico (edificios, equipos de cómputo, entre otros); tiene un costo de adquisición (inversión) y un costo de mantenimiento. También, como cualquier otro activo, permite a su propietario un retorno económico, por lo que el costo de dicho activo debe estar reflejado en el precio del producto o servicio (en este caso, la colegiatura del CAL).
- (ix) Al limitar el cobro de la colegiatura del CAL solo a los costos directamente involucrados en la prestación del servicio de colegiatura, tal como se hace para las entidades públicas en aplicación del Decreto Supremo 064-2010-PCM, implicaría limitar la posibilidad de que dicho órgano recupere el costo de inversión y mantenimiento de su activo intangible.
- d) Barrera burocrática detallada en el numeral 1 (iii) del presente pronunciamiento
- (x) En cumplimiento del mandato establecido por el Poder Judicial en su TUO de la LOPJ, el CAL cumple con asegurar la calidad y estándares éticos de los profesionales que patrocinarán casos judiciales a través del curso de práctica forense a los bachilleres de un distrito judicial. Así, dicho colegio profesional, desde la emisión de la Ley 1367, es decir, por mandato legal, cuenta con la atribución de dirigir una academia para la enseñanza de la práctica forense.
- (xi) El objetivo del indicado curso es “asegurar un estándar mínimo” a todos los abogados que se colegien en el CAL, a través de la enseñanza de litigación oral, medicina forense, deontología forense, entre otros, buscando brindar un servicio de calidad y atención al cliente, así como la enseñanza de principios éticos, necesarios e indispensables para el patrocinio de procesos judiciales, así como la práctica profesional de toda clase.
- (xii) La exigencia del curso de práctica forense es legal y razonable, puesto

que es concordante con el ejercicio del patrocinio judicial de conformidad con lo dispuesto en la LOPJ, único supuesto que requiere colegiatura obligatoria, pero no por mandato del CAL, sino del Poder Judicial.

7. El 2 de febrero de 2018, complementado el 16 de marzo de 2018, el CAL solicitó a la Sala que le conceda el uso de la palabra en una audiencia de informe oral.
8. El 12 de abril de 2018, se llevó a cabo el informe oral ante la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Sala), con la participación de los representantes del CAL y de la Secretaría Técnica de la Comisión. Dicho colegio profesional reiteró lo expuesto en sus escritos detallados previamente y, adicionalmente, señaló lo siguiente:
  - (i) El Tribunal Constitucional ha señalado que el CAL ejerce función administrativa únicamente en el ámbito de su potestad disciplinaria y sancionadora.
  - (ii) En España y Argentina existen federaciones de abogados, donde existe un colegio nacional y varios colegios distritales, situación que ya no se presenta en nuestro país, donde rige el libre ejercicio de la profesión en todo el territorio nacional.
  - (iii) A diferencia de los casos del Colegio de Ingenieros del Perú y el Colegio de Arquitectos del Perú, para el caso de los abogados no resulta obligatoria la colegiación. En cualquier caso, dicha obligación para el patrocinio judicial emana de la propia LOPJ.
  - (iv) La Comisión pretendería fijar precios, toda vez que al regular los cobros que efectúa el CAL se contravendría lo previsto en el Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada (en adelante, Decreto Legislativo 757) que establece la libertad de mercado. Además, no se ha considerado que el servicio que presta el CAL se efectúa en competencia con los otros colegios de abogados del Lima y el país.
  - (v) La incorporación de los abogados al CAL trae consigo una tradición y un significado que debe considerarse al momento de resolver el presente caso.
  - (vi) De conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1367, son rentas de los colegios de abogados las que se obtengan de los derechos de incorporación de los abogados, cuya tasa serán fijadas en los Estatutos respectivos.
  - (vii) El presente procedimiento fue iniciado en aplicación del numeral 8 del

artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444 y no en el numeral 6 del artículo I del indicado Título Preliminar.

9. El 17 de abril de 2018, el CAL presentó un escrito reiterando lo expuesto en el presente procedimiento y añadiendo lo siguiente:
- (i) La Resolución 079-2017/CEB-INDECOPI es nula por vulnerar el derecho de defensa que le asiste al CAL debido a que la Comisión: a) no les ha otorgado la oportunidad de defenderse adecuadamente para demostrar que el numeral 6 del artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444 no les es aplicable; y, b) precisó en la resolución apelada las barreras burocráticas que dieron inicio al procedimiento;
  - (ii) La resolución recurrida es nula porque no se encuentra debidamente motivada de acuerdo con los siguientes argumentos:
    - a) la Comisión no desvirtuó el argumento referido a que el CAL no recibe partida alguna del Estado, ni forma parte del presupuesto de entidad administrativa alguna, sino que tiene autonomía económica desde que se eliminó todo subsidio (la Boleta Única del Litigante);
    - b) si se considera que la incorporación de los agremiados es función pública, debería formar parte del sistema presupuestario público, a efectos de estar vinculados a las normas de simplificación administrativa en la determinación del costo de las tasas por los servicios públicos que brindan;
    - c) los colegios profesionales son entidades que han sido creadas por ley con la finalidad de tutelar intereses públicos (de ahí su carácter de Derecho Público o institución oficial), así como los intereses profesionales de sus propios integrantes a través de la Academia de Práctica Forense;
    - d) la justificación de la constitucionalización de los colegios profesionales radica en incorporar una garantía frente a la sociedad, de que los profesionales del Derecho actúen correctamente en su ejercicio profesional;
    - e) a criterio del Tribunal Constitucional, los colegios profesionales asumen determinadas funciones que adquieren carácter constitucional y por sobre las normas administrativas. Ejemplo de tales funciones son: la iniciativa legislativa, la elección de determinadas autoridades públicas, la observancia del principio de supremacía jurídica de la Constitución Política del Perú. Ello, en tanto

el CAL representa el faro de la juridicidad y la conciencia jurídica de la nación;

- f) en caso el razonamiento de la Comisión fuese correcto, debería existir una norma jurídica que establezca que el CAL está autorizado a cobrar una “tasa”, en cumplimiento de la legalidad tributaria a la que se hace referencia el artículo 74 de la Constitución Política del Perú, debiendo el Poder Ejecutivo emitir un Decreto Supremo con tal propósito; y,
  - g) una “tasa” podrá ser el derecho pagado por la prestación de un servicio administrativo público, pero, de conformidad con el artículo 74 de la Constitución Política del Perú, la misma deberá ser fijada por Decreto Supremo y, en el caso de las municipalidades, por Ordenanza. Los cobros realizados por el CAL no pueden ser considerados como “tasas”.
- (iii) Al calificar a los colegios profesionales “con personalidad de Derecho Público”, la Constitución Política del Perú limita que tanto la estructura interna como el funcionamiento de tales colegios sea democrático y que brinden un servicio público no estatal. Si bien la mayoría de las actividades y funciones de los colegios profesionales pueden ser calificadas como privadas, tales corporaciones cumplen a su vez fines públicos.
  - (iv) En la medida que la ley no lo señale y el Tribunal Constitucional tampoco lo haya definido, no es posible realizar una interpretación extensiva de lo que calificaría como función administrativa. El único consenso que existe es respecto a que la potestad sancionadora de los colegios profesionales está sujeta a la Ley 27444.
  - (v) La Comisión ha sacado de contexto una sentencia del Tribunal Constitucional aplicando su *ratio decidendi* a un caso totalmente distinto para el que fue pensado, lo cual está proscrito tanto por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, como por el mismo Tribunal.
  - (vi) En el Perú, el CAL no ejerce ningún monopolio puesto que no existe una Federación Nacional, sino que el ejercicio de la profesión es libre de conformidad con lo previsto en el artículo 1 del Decreto Ley 25873. La Ley 1367 no señala que la colegiatura sea obligatoria para ejercer la profesión, sino que el único requisito para ejercer la abogacía en sede judicial es que, previamente el solicitante haya inscrito en la matrícula de abogados que llevan las respectivas Cortes Superiores.
  - (vii) De argumentarse que la colegiatura sería un acto administrativo, es

imposible que sobre esta se pueda presentar algún tipo de recurso previsto en la Ley 27444 o que el propio CAL pueda declarar la nulidad de oficio de una colegiatura. En cualquier caso, el mecanismo a seguir por el colegio sería la desafiliación, como si se tratara de un club o gremio privada.

- (viii) La incorporación al CAL no es manifestación de poder o función administrativa sino de un acto de investidura y reconocimiento con la imposición de signos distintivos para el ejercicio profesional.
  - (ix) Con relación a los servicios prestados en exclusividad, estos implican que el administrado no tiene la posibilidad de obtenerlos acudiendo a otro lugar o dependencia, sin embargo, el CAL no es el único colegio de abogados que puede otorgar la calidad de colegiado a los abogados, lo cual es distinto a lo que sucede con los otros colegios profesionales. La colegiatura del CAL, en todo caso, podría ser un servicio no exclusivo, al cual no se le aplica la estructura de costos aprobada por la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, PCM), de conformidad con lo previsto en el artículo 37.4 de la Ley 27444.
  - (x) El CAL genera una cadena de valor social, porque defiende y difunde los derechos humanos, promueve el ejercicio profesional con honor, eficiencia, solidaridad y responsabilidad social; protege y defiende la dignidad del abogado; defiende las causas justas de la nación peruana y los principios democráticos y humanistas, y desarrolla una educación jurídica en todos los niveles de la sociedad.
10. El 24 y 30 de abril de 2018, el CAL presentó dos (2) escritos solicitando la sustracción de la materia toda vez que, en su sesión del 17 de abril de 2018, la Junta Directiva del CAL reemplazó las normas aplicables a la fase de incorporación a dicho colegio profesional que ahora forma parte de la Academia de Práctica Forense. Asimismo, dicho colegio de abogados indicó que, con relación al monto de la colegiación, este ascenderá en promedio a S/ 500,00 (quinientos y 00/100 soles).

## II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- (i) Analizar si la Resolución 079-2017/CEB-INDECOPI contiene algún vicio que acarree su nulidad.
- (ii) Determinar si la Comisión y la Sala son competentes para evaluar las barreras burocráticas denunciadas en el presente procedimiento.



- (iii) Evaluar si se ha producido un supuesto de sustracción de la materia en el procedimiento.
- (iv) En caso corresponda, dilucidar si corresponde confirmar o no la Resolución 079-2017/CEB-INDECOPI, en el extremo que declaró barreras burocráticas ilegales las medidas detalladas en el numeral 1 del presente pronunciamiento.

### III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

#### III.1 Cuestión previa: error material detectado en la resolución impugnada

- 11. El artículo 210.1 del Texto Único Ordenado (en adelante, TUO) de la Ley 27444<sup>6</sup> establece que los errores materiales o aritméticos en los actos administrativos pueden ser rectificadas en cualquier momento, de oficio o a pedido del administrado, siempre que no altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.
- 12. De la revisión de la Resolución 079-2017/CEB-INDECOPI, se advierte que la Comisión hizo referencia en la sumilla, en la sección de antecedentes y en la parte resolutive de dicho pronunciamiento que las barreras burocráticas materia de análisis han sido impuestas por el CAL a través de acuerdos de su “Consejo Directivo” en sus sesiones del 26 de julio de 2011, 16 de febrero del 2016 y 27 del mismo mes y año.
- 13. Sin embargo, de la revisión de las indicadas sesiones, se advierte que, en realidad, el CAL aprobó sus acuerdos mediante su “Junta Directiva” y no a través de su “Consejo Directivo”, conforme se detalla a continuación:

**“REGLAMENTO DE INCORPORACIONES**

(...)

*El presente Reglamento de incorporaciones ha sido aprobado en sesión de Junta Directiva de fecha veintisiete de febrero de dos mil dieciséis”<sup>7</sup>*

**“ACUERDOS DE JUNTA DIRECTIVA DE FECHA 26 DE JULIO DE 2011**

(...)

<sup>6</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

**Artículo 210.- Rectificación de errores. -**

210.1 Los errores material o aritmético en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.

210.2 La rectificación adopta las formas y modalidades de comunicación o publicación que corresponda para el acto original.

<sup>7</sup> Ver foja 50 del expediente.

**ACUERDO N° 241-ACTA-26-07-2011-CAL/JD:** Se ACORDO POR UNANIMIDAD: Aprobar el Cuadro Tarifario de los siguientes trámites administrativos (...)”<sup>8</sup>

“ACUERDO N° 055-ACTA-16-02-2016-CAL/JD

Se **ACORDO POR UNANIMIDAD:** Que, estando a lo expuesto en la presente sesión, la Junta Directiva **Aprueba** el incremento de S/ 200.00 (Doscientos 00/100 Soles)”<sup>9</sup>

14. Teniendo en cuenta lo antes expuesto, y siendo que con la rectificación del error antes señalado no se altera lo sustancial del contenido de la resolución impugnada ni el sentido de la misma, corresponde rectificar de oficio el error material incurrido en la Resolución 079-2017/CEB-INDECOPI, precisándose que, en la sumilla, en la parte considerativa y en la parte resolutive de dicho acto administrativo debe decir “Junta Directiva” donde dice “Consejo Directivo”.

### III.2 Sobre el pedido de nulidad de la Resolución 079-2017/CEB-INDECOPI

#### A) Respecto de la presunta vulneración al derecho de defensa que le asiste al CAL

15. En su recurso de apelación, el CAL dedujo la nulidad de la resolución recurrida en la medida que la Comisión habría vulnerado los derechos de defensa y al debido procedimiento que le asiste, debido a que existiría una manifiesta diferencia entre la imputación efectuada por la primera instancia (exigencias relacionadas con la colegiatura en general) y lo resuelto mediante la Resolución 079-2017/CEB-INDECOPI (exigencias referidas al patrocinio ante el Poder Judicial).
16. Sobre el particular, cabe señalar que si bien en la parte resolutive de la Resolución 390-2016/CEB-INDECOPI (resolución de inicio del procedimiento) del 16 de agosto de 2016, se advierte que la Comisión inició un procedimiento de oficio contra el CAL por la presunta imposición de las medidas detalladas en el numeral 1 del presente pronunciamiento de “modo genérico”, en el contenido de dicha resolución se aprecia que la primera instancia refirió lo siguiente:

#### **RESOLUCIÓN 390-2016/CEB-INDECOPI DEL 16 DE AGOSTO DE 2016**

“(…)

Por su parte, el artículo 284 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por el Decreto Supremo 017-93-JUS<sup>10</sup> y modificado por la Ley N°

<sup>8</sup> Ver foja 52 del expediente.

<sup>9</sup> Ver foja 53 del expediente.

<sup>10</sup> **Decreto Supremo N° 017-93-JUS, Texto Único Ordenado De La Ley Orgánica del Poder Judicial Artículo 284.-** La abogacía es una función social al servicio de la Justicia y el Derecho. Toda persona tiene derecho a ser patrocinada por el Abogado de su libre elección.

27020, prescribe que la abogacía es una función social al servicio de la justicia y el Derecho, asimismo, señala que toda persona tiene derecho a ser patrocinada por el abogado de su libre elección. En esa línea, el citado texto legislativo dispone, entre otros aspectos, que para que un profesional abogado ejerza su profesión a través del patrocinio de casos, se le requiere lo siguiente:

- Estar inscrito en el Colegio de Abogados del Distrito Judicial correspondiente, y si no lo hubiere, en el Distrito Judicial más cercano<sup>11</sup>.
- No haber sido suspendido en el ejercicio por medida disciplinaria del colegio de abogados donde se encuentra inscrito, o no se halle hábil conforme al estatuto del respectivo colegio<sup>12</sup>.

(Subrayado agregado)

17. Como se puede apreciar de la cita transcrita, en el contenido de la resolución de inicio del procedimiento la Comisión hizo referencia expresa al artículo 284 del TUO de la LOPJ, que le daría el carácter de obligatoria a la colegiatura para poder ejercer el patrocinio judicial. Cabe indicar que la “obligación” de la colegiatura es un punto medular de la indicada resolución, en la medida que, a criterio de la primera instancia, tal característica permitiría concluir que el CAL ejerce función administrativa, conforme se aprecia seguidamente:

#### RESOLUCIÓN 390-2016/CEB-INDECOPI DEL 16 DE AGOSTO DE 2016

“(…)

Al ser la colegiación obligatoria y requisito indispensable para el ejercicio de la profesión de abogado, se verifica que el CAL ejerce función administrativa consistente en habilitar a los abogados para realizar actividades económicas a través del ejercicio profesional. En tal contexto, el CAL debe ceñirse a las disposiciones contempladas en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

(…)”

<sup>11</sup> **Decreto Supremo Nº 017-93-JUS, Texto Único Ordenado De La Ley Orgánica del Poder Judicial**  
**Artículo 285.- Patrocinio. Requisitos.**

Para patrocinar se requiere:

(…)

4. Estar inscrito en el Colegio de Abogados del Distrito Judicial correspondiente, y si no lo hubiere, en el Distrito Judicial más cercano.

<sup>12</sup> **Decreto Supremo Nº 017-93-JUS, Texto Único Ordenado De La Ley Orgánica del Poder Judicial**  
**Artículo 286.- No puede patrocinar el Abogado que:**

(…)

2.- Ha sido suspendido en el ejercicio por medida disciplinaria del Colegio de Abogados en donde se encuentra inscrito, o no se halle hábil conforme al estatuto del respectivo colegio;

18. Es por ello que, en la resolución final, la Comisión efectuó una precisión de las presuntas barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que habría impuesto el CAL, en el sentido que las exigencias cuestionadas están relacionadas con el ejercicio del patrocinio ante el Poder Judicial y no respecto de los demás ámbitos de desempeño de los profesionales en Derecho.
19. Tal precisión efectuada por la Comisión no vulneró en modo alguno los derechos a los que hizo referencia el CAL en su recurso de apelación, puesto que dicho colegio profesional ha expuesto ampliamente, en sus descargos del 22 de septiembre de 2016<sup>13</sup>, argumentos con relación a las medidas detalladas en el numeral 1 del presente pronunciamiento, cuya precisión se ha indicado en el numeral 5.
20. En efecto, la precisión realizada por la primera instancia (colegiatura solo para ejercer el patrocinio judicial) significó una acotación de las barreras burocráticas que dieron origen al procedimiento, siendo que tal ámbito de ejercicio profesional siempre estuvo incluido en la “colegiatura en general”, conforme se grafica seguidamente, con lo cual al ejercer su derecho de defensa respecto de las barreras burocráticas en el marco de la “colegiatura en general”, incluía necesariamente el ámbito de la colegiatura para el patrocinio judicial:

---

<sup>13</sup> En el escrito de descargos se observan los acápites denominados “Sobre la exigencia consistente en el monto por incorporaciones al CAL” y “Sobre la exigencia de solicitar la copia simple del certificado del curso de práctica forense”, con lo cual se aprecia que el CAL sí expuso su posición respecto de las medidas analizadas. Asimismo, el CAL también hizo referencia al tema de la obligatoriedad de la colegiatura, como se detalla seguidamente:

**ESCRITO DEL 22 DE SEPTIEMBRE DE 2016**

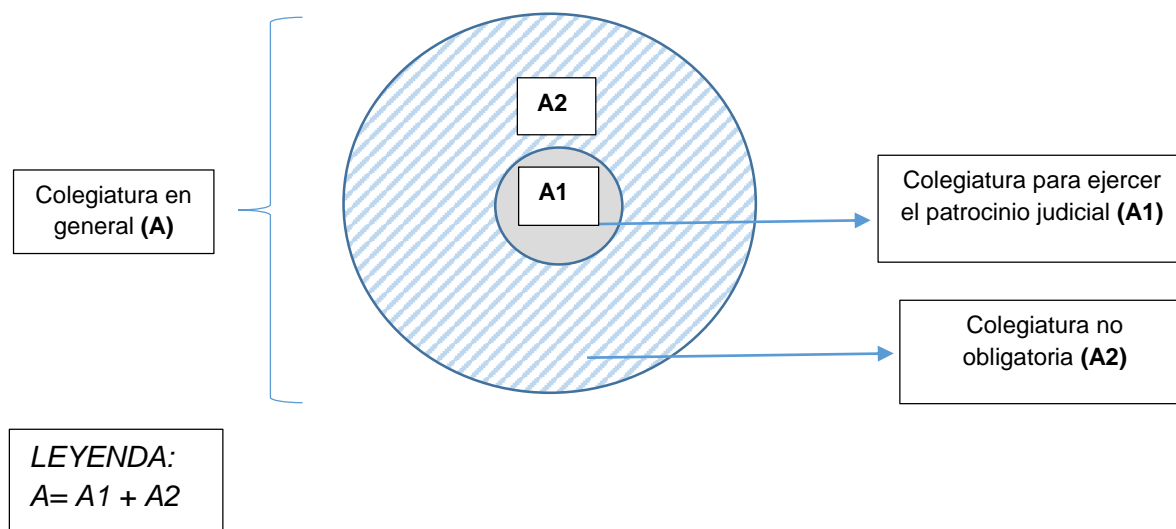
*“Queda claro entonces que no es la Ley del Colegio de Abogados ni la de las profesiones universitarias liberales la que establece la supuesta obligatoriedad a los abogados de estar colegiados en el CAL.*

*Ahora bien, en el inicio del procedimiento de oficio contra el CAL, vuestra Comisión también ha sustentado la obligatoriedad de esta colegiatura en el Decreto Supremo N° 17-93-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial. No obstante ello, de la revisión de esta Ley, se desprende que **la colegiatura- en uno de los colegios de abogados- SOLO es obligatoria para poder patrocinar pero NO para como (sic) requisito para ejercer la abogacía (...)***

***Claramente, esta obligatoriedad para el patrocinio de casos judiciales no ha sido impuesta por el CAL sino por el Poder Judicial, y a través de una ley debidamente aprobada por el Congreso de la República, que vuestra Comisión no se encuentra facultada para conocer”.***

(Énfasis añadido)

## ÁMBITO DE LAS BARRERAS BUROCRÁTICAS ANALIZADAS



21. Asimismo, corresponde resaltar que la Sala emitirá pronunciamiento únicamente respecto de la actuación que ejerce el CAL al momento de otorgar la colegiatura para que los abogados puedan ejercer el patrocinio judicial, quedando excluido del análisis los otros ámbitos de actuación de dicho colegio profesional, como los indicados en el literal e) del numeral 9 (ii) del presente pronunciamiento.
22. De otro lado, el CAL ha señalado en el informe oral llevado a cabo ante la Sala el 11 de abril de 2018 y reiterado en el escrito del 17 de abril del mismo año, que el presente procedimiento fue iniciado por la Comisión en aplicación de lo previsto en el numeral 8 del artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444 y no en el numeral 6 del artículo I del indicado Título Preliminar, por lo que, a criterio de dicho colegio profesional, no se le ha permitido defenderse adecuadamente.
23. Sobre el particular, en la Resolución 0390-2016/CEB-INDECOPI del 16 de agosto de 2016, la Comisión inició el presente procedimiento de oficio contra el CAL por la imposición de las barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad detalladas en el numeral 1 de la resolución y posteriormente precisadas en la Resolución 079-2017/CEB-INDECOPI del 27 de enero de 2017, tal como se ha detallado precedentemente.
24. Asimismo, en la resolución de inicio del procedimiento, la Comisión consideró

que el CAL, en tanto colegio profesional, es una entidad de la Administración Pública de conformidad con lo previsto en el numeral 8 del artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444, según se indica a continuación:

**RESOLUCIÓN 0390-2016/CEB-INDECOPI DEL 16 DE AGOSTO DE 2016**

*“Asimismo, el artículo I del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General señala que son entidades de la administración pública, para los efectos de la citada ley, las personas jurídicas de derecho privado que ejercen función administrativa en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado (10)*

(10)

*Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*

*Artículo I.- Ámbito de aplicación de la ley*

(...)

*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.”*

25. Por su parte, en la resolución apelada, la primera instancia señaló que, si bien el numeral 6 del artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444 era “título suficiente” para justificar la aplicación de dicha norma a los colegios profesionales, el numeral 8 del artículo I resultaba más apropiado en atención a la dualidad de regímenes jurídicos que se les puede aplicar a tales corporaciones, conforme se detalla seguidamente:

**RESOLUCIÓN 079-2017/CEB-INDECOPI DEL 27 DE ENERO DE 2017**

*“En este sentido, el numeral 1.6 del artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444 podría servir de título suficiente para justificar la aplicación de dicha norma a los Colegios profesionales. Sin embargo, el INDECOPI ha entendido a lo largo de distintos pronunciamientos<sup>14</sup> que, en atención a la dualidad de regímenes (sic) jurídicos que les son aplicables, corresponde aplicarles más bien el numeral 1.8 del citado artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 2744”.*

26. Como puede apreciarse de los textos transcritos, tanto al momento del inicio del procedimiento, como en la resolución final, la primera instancia ha considerado consistentemente que a los colegios profesionales les es aplicable el numeral 8 del artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444, no obstante, indicó en la resolución recurrida que también les podría ser aplicable el numeral 6 del artículo I del indicado Título Preliminar.
27. Adicionalmente, la Sala considera relevante indicar que las consideraciones legales que la Comisión haya tenido para calificar al CAL como entidad de la

<sup>14</sup> “Como en la Resolución N° 0183-2009/CEB-INDECOPI, Resolución N° 01800-2010/SC1, entre otras.”

Administración Pública en el inicio del procedimiento no resulta impedimento alguno para que dicho órgano resolutorio pueda completar su análisis en el pronunciamiento final, así como tampoco resulta un óbice para que este Colegiado, en mérito a sus propios fundamentos jurídicos, determine que colegio denunciado pueda ser considerado como una entidad de la Administración Pública de acuerdo con la relación taxativa prevista en el artículo I del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444, de ser el caso.

28. Sin perjuicio de lo antes expuesto, a lo largo del procedimiento el CAL ha manifestado sus argumentos por los cuáles considera que no es una entidad de la Administración Pública en ninguno de los supuestos previstos en el artículo I del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444.
29. En particular, en el escrito del 24 de enero de 2017 (antes de la emisión de la resolución recurrida) y en el recurso de apelación interpuesta contra la Resolución 079-2017/CEB-INDECOPI, el CAL indicó lo siguiente:

*“(...) el CAL no puede ser considerado una entidad pública, no sólo porque no se encuentra en el supuesto del numeral 8° del artículo I del TP de la LPAG, sino porque no cumple con lo establecido en ninguno de los numerales del referido artículo, como se acredita a continuación:*

NUMERAL	SUPUESTO DE HECHO	CAL
1	El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos	No aplica. El CAL no pertenece al Poder Ejecutivo
2	El Poder Legislativo	No aplica. El CAL no forma parte al Poder Legislativo
3	El Poder Judicial	No aplica. El CAL no pertenece al Poder Judicial
4	Los Gobiernos Regionales	No aplica. El CAL no es un Gobierno Regional
5	Los Gobiernos Locales	No aplica. El CAL no es Gobierno Local
6	Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes le confieren autonomía	No aplica. Los Organismos a los que hace referencia la LPAG son los comprendidos en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (“LOPE”). Éstos son los organismos públicos adscritos a un ministerio (pueden ser ejecutores o especializados). El CAL no cumple con dichas características.
7	Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen	No aplica. Al igual que en el numeral anterior, la LPAG hace referencia a las entidades, organismos y proyectos especiales comprendidos en la LOPE, en la cual el CAL no se encuentra comprendido.
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	No aplica. El CAL no es una persona jurídica bajo el régimen privado. Además, no realiza función administrativa.

(...)”

30. De lo expuesto en los numerales previos, ha quedado fehacientemente acreditado que el derecho de defensa del CAL no se ha visto vulnerado en ninguna instancia del presente procedimiento.

B) Respecto de la presunta carencia de motivación de la Resolución 079-2017/CEB-INDECOPI

31. Sobre la presunta falta de motivación de la resolución apelada, el CAL alegó que la Comisión no desvirtuó el argumento referido a que no recibe partida alguna del Estado, ni forma parte del presupuesto de entidad administrativa alguna, sino que tiene autonomía económica. Asimismo, si se considera que la incorporación de agremiado es función pública, debería tal colegio formar parte del sistema presupuestario público, a efectos de estar vinculados a las normas de simplificación administrativa en la determinación del costo de las tasas por los servicios públicos que brindan.

32. Al respecto, resulta necesario señalar que, con relación a la motivación de los actos administrativos, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444<sup>15</sup>, prescribe que los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo, los cuáles comprenden, entre otros, la obtención de una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente y en un plazo razonable.

33. Asimismo, el artículo 6 del TUO de la Ley 27444, establece expresamente lo siguiente:

**TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

***“Artículo 6.- Motivación del acto administrativo***

*6.1. La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado”.*

34. Por su parte, el Tribunal Constitucional, en referencia a la motivación de los actos administrativos, señaló lo siguiente:

---

<sup>15</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

**1.2. Principio del debido procedimiento.-** Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; **a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente**, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecte”. (Énfasis agregado).



**SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 00091-2005-PA/TC DEL 18 DE FEBRERO DE 2005**

**“9. Debido procedimiento administrativo y derecho a la motivación de las resoluciones administrativas denegatorias**

(...) El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, **que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.**

Cabe acotar que la Constitución no establece una determinada extensión de la motivación, por lo que **su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa** o se presenta el supuesto de motivación por remisión.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

(...)”. (Énfasis añadido).

35. De la sentencia citada, se concluye que el deber de motivación de los actos administrativos se cumple cuando la autoridad competente expide un pronunciamiento exponiendo los hechos relevantes de caso analizado y los fundamentos jurídicos aplicables directamente a éstos. Dicha justificación de la decisión adoptada puede ser breve y concisa.
36. Cabe indicar que, en línea con lo expuesto por el Tribunal Constitucional, el derecho a la motivación no implica que se emita una respuesta expresa, detallada o pormenorizada de todas las alegaciones de las partes, sino que la decisión expedida por el juzgador se encuentre debidamente justificada, conforme se observa a continuación:

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 07025-2013-AA/TC DEL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2015**

*“7. Ahora bien, es verdad que el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales no garantiza que, de manera pormenorizada, todas las alegaciones de las partes tengan que ser objeto de un pronunciamiento expreso y detallado. En realidad, lo que este derecho exige es que el razonamiento empleado por el juez guarde relación con el problema que le corresponde resolver. De ahí que el deber de motivación de las resoluciones judiciales alcance también a la suficiencia de la argumentación brindada por los órganos jurisdiccionales, dentro del ámbito de sus competencias”.*

37. En el caso analizado, la Comisión consideró que, sin perjuicio de la autonomía económica con la que cuentan los colegios profesionales<sup>16</sup>, estos realizan

<sup>16</sup> **RESOLUCIÓN 079-2017/CEB-INDECOPI**

*“es preciso indicar que, a través de lo expuesto no se desconoce la autonomía administrativa, económica y normativa del CAL, reconocida en la Constitución, pues únicamente se ha procedido a realizar un análisis de legalidad para afirmar*

función administrativa en atención a la delegación legal que el artículo 284 del TUO de la LOPJ les habría otorgado. Sumado a ello, la primera instancia indicó que, debido a la naturaleza pública y privada de los colegios profesionales, les corresponde aplicarles el numeral 1.8 del Título Preliminar de la Ley 27444 y, en consecuencia, el CAL actúa como entidad administrativa sujeta a las disposiciones de la indicada Ley al ejercer la función delegada establecida en el citado artículo del TUO de la LOPJ.

38. Así, en su razonamiento, la Comisión no consideró como elemento determinante o relevante el hecho que el CAL reciba o no partida por parte Estado o que forme parte del presupuesto de alguna entidad administrativa, sino que, como se ha explicado previamente, lo importante es que ejerza función administrativa al momento de otorgar la colegiatura, ya que ello, a consideración de la primera instancia, tiene como consecuencia que dicha corporación se sujete a las disposiciones contenidas en la Ley 27444.
39. Con relación a los argumentos del CAL detallados en los literales c) a g) del numeral 9 (ii) del presente pronunciamiento, la Sala advierte que los mismos están orientados a cuestionar los fundamentos plasmados por la Comisión en la Resolución 079-2017/CEB-INDECOPI, por lo que serán evaluados en los siguientes acápite del presente pronunciamiento.
40. De lo antes expuesto, ha quedado acreditado que no se vulnerado en modo alguno el derecho de defensa que le asiste al CAL, así como tampoco a la debida motivación de los pronunciamientos, por lo que corresponde desestimar los referidos cuestionamientos.

### III.3 Sobre la competencia de la Comisión y la Sala

41. Los artículos 58<sup>17</sup> y 59 de la Constitución Política del Perú<sup>18</sup> resaltan a la libre iniciativa privada como pilar y motor del modelo económico actual, y señalan que el Estado debe estimular la creación de riqueza y garantizar la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria.

---

*la competencia de la Comisión en aquellos supuestos en los que los colegios profesionales, como el CAL, ejercen función administrativa.”*

<sup>17</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

**Artículo 58.-** La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

<sup>18</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

**Artículo 59.-** El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

42. Con relación a lo último, el Tribunal Constitucional ha señalado que “*la Constitución a través del derecho a la libertad de empresa garantiza el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial en condiciones de libertad; así como la actuación, ejercicio o permanencia, en condiciones de igualdad, de la actividad empresarial y los agentes económicos en el mercado y la protección de la existencia de la empresa*”<sup>19</sup>. (Subrayado agregado)
43. Así, el régimen constitucional ha situado al Estado como promotor, facilitador y supervisor de la economía social de mercado, buscando principalmente el libre acceso de los agentes económicos al mercado para que puedan ofrecer sus bienes (por ejemplo: la tienda que vende abarrotes) y servicios (por ejemplo: los ingenieros civiles que brindan servicios de asesoría en infraestructura), favoreciendo el proceso competitivo y, finalmente, a los consumidores al ofrecérseles mayores opciones de elección de los productos o servicios que vayan a adquirir.
44. No obstante lo antes referido, frente a tales libertades y derechos existe un “contrapeso” materializado en barreras burocráticas que buscan brindar tutela a los “intereses públicos” protegidos por el Estado<sup>20</sup>, procurando conseguir el equilibrio de esos intereses con el interés privado que manifiestan los agentes económicos y/o ciudadanos en general en el ejercicio de sus derechos, como el de libre iniciativa privada o libertad de empresa.
45. Tales barreras burocráticas impuestas con sujeción a la ley y a criterios razonables adquieren una connotación positiva, ya que coadyuvan al funcionamiento de las entidades y a la tramitación de los procedimientos que los agentes económicos y ciudadanos en general inicien ante ellas, así como al establecimiento de reglas para el desarrollo de actividades y, de ese modo, ordenar la participación de los agentes económicos en el mercado (tanto para el ingreso como para su permanencia en el).
46. Sin embargo, si las barreras burocráticas contravienen las formalidades y procedimientos establecidos por el ordenamiento legal vigente, no se enmarcan dentro de las atribuciones y competencias de la entidad que las impone, contravienen las leyes sobre simplificación administrativa o cualquier otro dispositivo legal; adquieren una connotación negativa, por lo que requieren ser objeto de análisis.

---

<sup>19</sup> Fundamento 16 de la Sentencia recaída en el Expediente 01405-2010-PA/TC.

<sup>20</sup> La manifestación de la protección del Estado hacia el ‘interés público’ se canaliza a través de su actividad de “policía”, que no es otra que el conjunto de limitaciones por parte de la Administración Pública de derechos a fin de obtener la adecuación de los comportamientos particulares al “interés público”. Ejemplo de ello son las licencias emitidas a favor de los agentes económicos para que desempeñen sus actividades.

47. En ese sentido, las barreras burocráticas con connotación negativa son las que la Comisión y la Sala buscan eliminar, porque restringen u obstaculizan el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o afectan a los administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa, de forma ilegal y/o carente de razonabilidad.
48. En ese escenario, el artículo 26BIS del Decreto Ley 25868<sup>21</sup> establece expresamente que la Comisión es competente para conocer los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que contienen barreras burocráticas que impiden u obstaculizan de manera ilegal y/o carente de razonabilidad el ingreso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, conforme se detalla a continuación:

**DECRETO LEY 25868, LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL - INDECOPI**

*“Artículo 26BIS.*

*La Comisión de Acceso al Mercado 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, (...).”*

(Subrayado y énfasis agregados)

49. Asimismo, en dicho artículo se había facultado a la Comisión para que incluso pueda “eliminar” las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad<sup>22</sup>. Sin embargo, corresponde precisar que el artículo 48 de la Ley

<sup>21</sup> Corresponde precisar que si bien el Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 7 de diciembre de 2016, ha derogado el artículo 26BIS del Decreto Ley 25868, tal cambio normativo no es aplicable al presente caso, pues a través de la Primera Disposición Complementaria Final y Transitoria del Decreto Legislativo 1256 se dispuso que los procedimientos a cargo de la Comisión y la Sala que, a la fecha se encuentren en trámite, continuaran siendo tramitados bajo las normas anteriores a la vigencia de esta ley, como por ejemplo el artículo 26BIS del Decreto Legislativo 25868 y el artículo 2 de la Ley 28996.

<sup>22</sup> **DECRETO LEY 25868, LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL – INDECOPI (VIGENTE A LA FECHA DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO)**

**Artículo 26BIS.-** La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas es competente para conocer sobre los actos y disposiciones, así como respecto a cualquier otra modalidad de actuación de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irrazonablemente 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 N°s. 283, 668, 757 y el Artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776, 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.

(...)

(Subrayado agregado)

27444<sup>23</sup>, vigente a la fecha de inicio del presente procedimiento, restringía que la Comisión pueda “eliminar” aquellas barreras contenidas en ciertas disposiciones por razones de su jerarquía normativa, como son las ordenanzas municipales y regionales así como los decretos supremos y resoluciones ministeriales, pudiendo solo emitir mandatos de eliminación particular (o inaplicación) en estos supuestos. Asimismo, tal restricción no incluye otro tipo de normas administrativas de menor jerarquía, respecto de las cuales la primera instancia se encuentra facultada para emitir mandatos de “eliminación” con efectos vinculantes.

50. Por su parte, el artículo 2 de la Ley 28996, Ley de Eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión privada define a las barreras burocráticas de la siguiente manera:

**LEY 28996, LEY DE ELIMINACIÓN DE SOBRECOSTOS, TRABAS Y RESTRICCIONES A LA INVERSIÓN PRIVADA**

*“Artículo 2. Definición de barreras burocráticas*

**Constituyen barreras burocráticas los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establecen exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros** para la realización de actividades económicas, que afectan los principios y normas de simplificación administrativa contenidos en la Ley N° 27444 y que limitan la competitividad empresarial en el mercado.”

(Subrayado y énfasis agregados)

51. Como se puede apreciar, de acuerdo al marco legal vigente, en un procedimiento de eliminación de barreras burocráticas, la Comisión y/o Sala solo podrán analizar la legalidad y/o razonabilidad de un acto, disposición o cualquier otra modalidad de actuación emitida por las entidades de la Administración Pública en ejercicio de función administrativa<sup>24</sup>.

**III.4 Sobre las entidades de la Administración Pública y el ejercicio de la función administrativa**

52. De acuerdo con el artículo I del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444, se debe entender por “entidad” de la Administración Pública a los poderes del

<sup>23</sup> **LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL (VIGENTE A LA FECHA DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO)**

**Artículo 48.- Cumplimiento de las normas del presente capítulo**

Cuando en un asunto de competencia de la Comisión de Acceso al Mercado, 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 la Propiedad Intelectual del INDECOPI.

(...)

<sup>24</sup> Ver Resolución 143-2016/SDC-INDECOPI del 17 de marzo de 2016, emitida por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia, predecesora de esta Sala.

Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), a los gobiernos regionales y locales, los organismos autónomos reconocidos por la Constitución Política del Perú y las leyes, las demás entidades, los organismos, los proyectos y programas del Estado, así como las personas jurídicas privadas siempre que ejerzan función administrativa, y en caso de estas últimas por delegación, autorización o concesión, tal como se observa a continuación:

**TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

**“TÍTULO PRELIMINAR**

**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:*

- 1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos;*
  - 2. El Poder Legislativo;*
  - 3. El Poder Judicial;*
  - 4. Los Gobiernos Regionales;*
  - 5. Los Gobiernos Locales;*
  - 6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.*
  - 7. Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y,*
  - 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.*
- Los procedimientos que tramitan las personas jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se rigen por lo dispuesto en la presente Ley, en lo que fuera aplicable de acuerdo a su naturaleza privada.”*

53. Nótese que el artículo citado precedentemente establece que el ejercicio de la función administrativa no se restringe solo a las entidades estatales o a aquellas que conforman orgánicamente la estructura estatal, pues también pueden realizar dicha función los organismos a los cuales la Constitución Política del Perú y las leyes les otorgan autonomía, las entidades cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas, así como las personas jurídicas bajo el régimen privado en virtud de la concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa en la materia.
54. En efecto, el ejercicio de funciones públicas puede estar a cargo de entes que no pertenecen orgánicamente a la estructura del Estado. Así, se considera que no toda persona pública es necesariamente estatal, de manera que público y estatal no se identifican como cuestiones idénticas. Existen entidades que no pertenecen al Estado pero que cumplen actividades propias a las de éste y para

ello se regulan primordialmente por el Derecho Público. Son las denominadas “*personas jurídicas no estatales de derecho público interno*”<sup>25</sup>.

55. Dentro de esta última categoría se pueden encontrar aquellas entidades de naturaleza corporativa formadas por personas o empresas que realizan una misma actividad, siendo las leyes o incluso la Constitución las que le otorgan la personalidad jurídica de Derecho Público. Ejemplo de ello, según Christian Guzmán, son los colegios profesionales, los que por mandato constitucional poseen personalidad pública, siendo que en su interior se ejerce función administrativa<sup>26</sup>.
56. Con relación a la función administrativa, Juan Morón señala que “*constituye función administrativa, el conjunto de decisiones y operaciones mediante las cuales se procura dentro de las orientaciones generales trazadas por las políticas públicas y el gobierno a través de las normas legales, el estímulo, coordinación, u orientación de actividades privadas para asegurar la satisfacción regular de las necesidades colectivas de seguridad y bienestar de los individuos*”<sup>27</sup>. En esa misma línea, Roberto Dromi considera que “*es un*

---

<sup>25</sup> Sobre el particular, Agustín Gordillo señala lo siguiente: “*Otra cuestión de interés, que implica también una excepción a la idea genérica que la definición transmite, es la relativa a la realización de funciones administrativas por órganos no estatales. Los llamados entes públicos no estatales, a que nos referiremos más abajo, como así también a veces simples personas privadas, ejercen una parte del poder del Estado y en esa medida ejercen función administrativa y dictan, consecuentemente, actos administrativos (...) También hay funciones administrativas públicas ejercidas por personas públicas no estatales, es el caso del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal*”.

Asimismo, el profesor argentino considera a los colegios profesionales como entidades públicas no estatales sin participación estatal, añadiendo que su influencia de Derecho Público se manifiesta en su facultad de dictar actos administrativos.

GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas. Fundación de Derecho Argentino, Tomo 1, Parte General, Buenos Aires, 2017. p. IX-43.

<sup>26</sup> Al respecto, Christian Guzmán señala lo que a continuación de cita:

*“En el complejo ámbito administrativo peruano existe un conjunto de organismos que gozan de personalidad jurídica de derecho público, pero que no constituyen propiamente parte del estado. Es decir, se encuentran sujetos a derecho público, ejercen función administrativa, pero no forman parte del Gobierno Nacional. En cuanto constituyen organismos públicos, gozan de autonomía.*

*Por otro lado, es obvio que no pueden considerarse entidades privadas, puesto que no se sujetan fundamentalmente al derecho privado. Estas entidades son en general de naturaleza corporativa formadas por un conjunto de empresas o entidades que realizan una misma actividad, siendo la ley –y en ocasiones la Constitución– quien le otorga la personalidad jurídica de derecho público.*

*Un primer ejemplo interesante se encuentra constituido por los Colegios Profesionales, los mismos que agrupan a todos los profesionales que ejercen una misma profesión. Los colegios profesionales, por mandato constitucional, poseen personalidad pública. En consecuencia, en su interior se ejerce función administrativa. Es necesario señalar que ello ha sido corroborado por el Tribunal Constitucional, el mismo que ha señalado que el mecanismo para impugnar decisiones de Colegios Profesionales es el proceso contencioso administrativo, siendo de aplicación supletoria a los procedimientos disciplinario de dichas entidades la Ley N.º 27444.”*

GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo. Ediciones Caballero Bustamante, Lima, 2011. p. 202.

<sup>27</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo, Gaceta Jurídica, Tomo I, Lima 12ª Edición. 2017. p. 25.

*conjunto de actividades encaminadas hacia un fin, con prescindencia del órgano o agente que la realice y que se traduce en una ejecución concreta y práctica.”<sup>28</sup>.*

57. Asimismo, respecto de las “entidades” que no forman parte de la estructura del Estado, resulta importante indicar que, a efectos de determinar si realizan o no función administrativa, se debe analizar cuál es la naturaleza de las funciones que aquellas desarrollan. En tal sentido, si sus decisiones son vinculantes para los particulares que actúan en una industria u oficio determinado, no por disposiciones contractuales sino por el poder de imperio propio del Estado que ejerce dicha entidad, entonces estaremos frente al ejercicio de funciones públicas sin que ello implique un desconocimiento a las actuaciones privadas que eventualmente pueda realizar en beneficio de sus agremiados.
58. De esta manera, la función administrativa puede ser entendida como una actuación o conjunto de actuaciones realizadas por una entidad de la Administración Pública, independientemente de si esta forma parte o no del Estado, a fin de salvaguardar un interés general.
59. En efecto, para determinar si una persona actúa o no como una entidad de la Administración Pública, se debe partir por determinar si la actividad en discusión es desarrollada en ejercicio del poder coercitivo del Estado, es decir, con carácter de obligatoriedad.

### III.5 Sobre los colegios profesionales

#### III.5.A. Naturaleza y función de los colegios profesionales

60. A lo largo del procedimiento y en su recurso de apelación y escritos complementarios, el CAL ha alegado que al ser los colegios profesionales organizaciones autónomas del aparato estatal, no desarrollan función administrativa. Así, a decir de la recurrente, los colegios profesionales solo podrían ser considerados parte de la Administración Pública en la medida que sean titulares de funciones públicas atribuidas por ley o delegados por actos concretos de la Administración, que -según el CAL- en el presente caso no ha ocurrido.
61. Sobre el particular, la Sala estima relevante citar lo dispuesto por la Constitución Política del Perú respecto de la naturaleza de los colegios profesionales, siendo que el artículo 20 del texto constitucional les otorga a dichas corporaciones personalidad jurídico-pública, conforme se aprecia seguidamente:

#### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

---

<sup>28</sup> DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Ciudad Argentina Editorial, Buenos Aires, 2009. p. 106.



*Artículo 20°. - Los colegios profesionales son **instituciones autónomas con personalidad de derecho público**. La ley señala los casos en que la colegiación es obligatoria.*

*(Énfasis añadido)*

62. En este punto resulta importante indicar que el Tribunal Constitucional, citando a Luis Calvo, ha referido que la constitucionalización de los colegios profesionales se justifica en *“incorporar una garantía, frente a la sociedad, de que los profesionales actúan correctamente en su ejercicio profesional. Pues, en último extremo, las actuaciones profesionales afectan directamente a los propios ciudadanos que recaban los servicios de los profesionales, comprometiendo valores fundamentales como la vida, la salud, la integridad física, la seguridad, la libertad, el honor (...) que los ciudadanos confían a los profesionales. Semejante entrega demanda (sic) por la sociedad el aseguramiento de la responsabilidad del profesional en el supuesto de que no actúe de acuerdo con lo que se considera por el propio grupo profesional, de acuerdo con sus patrones éticos, como correcto o adecuado”*<sup>29</sup>.
63. Mediante Ley 1367, se reconoció al CAL como institución oficial<sup>30</sup>, al igual que a los otros colegios de abogados que se establezcan en el país, por lo que todos los colegios de abogados en el país poseen, según la ley peruana, el mismo carácter. Asimismo, el artículo 1 del Estatuto del CAL señala expresamente lo siguiente:

#### **ESTATUTO DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA**

*Artículo 1.- El Ilustre Colegio de Abogados de Lima, fundado en 1804, es una Institución de Derecho Público interno, autónomo e independiente que agremia a los Abogados en el ejercicio profesional. Su denominación breve es CAL.*

*(Subrayado agregado)*

64. Asimismo, el artículo 4 de la de la Ley 1367<sup>31</sup> establece que para el ejercicio de la abogacía se requiere estar inscrito en la matrícula de abogados de las Cortes

<sup>29</sup> Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del 20 de enero de 2006. Cita de CALVO SÁNCHEZ, Luis. Régimen Jurídico de los colegios profesionales. Civitas, Madrid. 1998 p. 679.

<sup>30</sup> **LEY 1367, LEY DE COLEGIOS DE ABOGADOS**  
**Artículo 1.-** El Ilustre Colegio de Abogados de Lima, es una institución oficial. Tienen también igual carácter los colegios de abogados que se establezcan en la República.

<sup>31</sup> **LEY 1367, LEY DEL COLEGIO DE ABOGADOS**  
**Artículo 4.-** Para ejercer la abogacía en un distrito judicial, se requiere, además de las condiciones puntualizadas por las leyes vigentes, estar inscrito en la matrícula de abogados que llevan las respectivas Cortes Superiores; y para inscribirse en el colegio de abogados del distrito judicial, basta presentar el oficio de la respectiva Corte en la que se dé aviso de la inscripción, y pagar los derechos respectivos.

Superiores y que para la inscripción en el colegio de abogados del distrito judicial se debe presentar el oficio de la respectiva Corte en la que se hubiese dado el aviso de la inscripción.

65. Posteriormente, mediante el artículo 1 del Decreto Ley 25873<sup>32</sup>, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 27 de noviembre de 1992, se dispuso el libre ejercicio de las profesiones universitarias liberales en todo el territorio nacional, para lo cual se exigirá sólo la inscripción en uno de los Colegios Departamentales de la Profesión correspondiente.
66. Por su parte, el artículo 285 del TUO de la LOPJ, modificado por la Ley 27020, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 23 de diciembre de 1998, dispone que para que un profesional en Derecho ejerza su profesión a través del patrocinio de casos, debe estar inscrito en el Colegio de Abogados del Distrito Judicial correspondiente como se detalla a continuación (lo cual también ha sido reconocido en el artículo 5 de sus Estatutos<sup>33</sup>):

**TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO,  
MODIFICADO POR LA LEY 27020**

**Artículo 285.- Patrocinio. Requisitos.**

Para patrocinar se requiere:

1. Tener título de abogado;
2. Hallarse en ejercicio de sus derechos civiles;
3. Tener inscrito el Título Profesional en la Corte Superior de Justicia correspondiente, y si no lo hubiere, en la Corte Superior de Justicia más cercana; y,
4. Estar inscrito en el Colegio de Abogados del Distrito Judicial correspondiente, y si no lo hubiere, en el Distrito Judicial más cercano.

(Subrayado agregado)

**¿Son los colegios profesionales entidades de la Administración Pública?**

67. Para responder a tal pregunta, resulta importante reiterar que de acuerdo con lo previsto por el artículo I del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444, son entidades de la Administración Pública, entre otros, los organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.

<sup>32</sup> **LEY 25873, ESTABLECEN EL LIBRE EJERCICIO DE LAS PROFESIONES UNIVERSITARIAS LIBERALES EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL**

**Artículo 1.-** A partir de la vigencia del presente Decreto Ley, el libre ejercicio de las profesiones universitarias liberales en todo el territorio nacional, exigirá sólo la inscripción en uno de los Colegios Departamentales de la Profesión correspondiente; en consecuencia bastará la presentación de la acreditación que otorgue el respectivo Colegio Departamental.

<sup>33</sup> **ESTATUTO DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA**

**Artículo 5.-** Los abogados que satisfagan los requisitos académicos, legales y administrativos para ejercer su profesión en cualquier sector público o privado y en el Distrito Judicial de Lima deberán incorporarse en el CAL.

68. En el caso analizado, de conformidad con lo dispuesto expresamente por el artículo 20 de la Constitución Política del Perú y el artículo 5 de su Estatuto, el CAL es una institución autónoma de Derecho Público, por lo que es una entidad de la Administración Pública según lo dispuesto por el artículo I del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444.
69. A esa conclusión llegó el Tribunal Constitucional en el marco del Expediente 05691-2008-PA/TC, cuando señaló, frente al argumento que un colegio profesional (precisamente, el CAL) no forma parte de la Administración Pública, lo siguiente:

**EXPEDIENTE 05691-2008-PA/TC**

*“3. (...) la parte demandante sostiene en el recurso de agravio constitucional que la sanción disciplinaria cuestionada ha sido emitida por una institución civil y no por un organismo de la administración pública, por lo que la presente Litis no puede ser dilucidada en el proceso contencioso administrativo (...)*

*4. (...) **el artículo 20 de la Constitución confiere a los Colegios Profesionales la categoría de instituciones autónomas con personalidad de derecho público. Por otro lado, el numeral 6 del artículo 1 del Título Preliminar de la Ley N°. 27444 del Procedimiento Administrativo General, considera como “entidades” de la administración pública a “[L]os Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes le confieran autonomía”. En consecuencia, el procedimiento administrativo disciplinario desarrollado en el seno del Tribunal demandado [en referencia al Tribunal de Honor del Ilustre Colegio de Abogados de Lima], como órgano de un Colegio Profesional, autónomo por mandato constitucional, se rige supletoriamente por las disposiciones de la citada ley; y, consiguientemente sus actuaciones corresponden ser impugnadas en la vía contencioso administrativa, motivo por el cual la demanda deviene en improcedente”***

(Énfasis y resaltados añadidos)

70. Con relación a la cita transcrita precedentemente, el CAL ha señalado en el informe oral del 11 de abril de 2018, que el Tribunal Constitucional ha señalado que la indicada corporación ejerce función administrativa únicamente en el ámbito disciplinario y sancionador.
71. Asimismo, en el escrito presentado el 17 de abril de 2018, el colegio profesional denunciado refirió que la Comisión ha sacado de contexto la referida sentencia del Tribunal Constitucional aplicando su *ratio decidendi* a un caso totalmente distinto para el que fue pensado, lo cual está proscrito tanto por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, como por el mismo Tribunal.
72. Sobre el particular, la Sala discrepa de lo indicado por la entidad apelante, debido a que en el numeral 4 de la Sentencia recaída en el Expediente 05691-2008-PA/TC, el Tribunal Constitucional ha interpretado conjuntamente el artículo 20 de la Constitución Política del Perú y el numeral 6 del artículo I del

Título Preliminar de la Ley 27444, para considerar que el CAL es una entidad de la Administración Pública en razón de su “autonomía”.

73. Como consecuencia de ello, el Tribunal Constitucional señaló que, en tanto organismo “autónomo”, el procedimiento disciplinario desarrollado al interior de un órgano de un colegio profesional (el CAL) se rige supletoriamente por la Ley 27444 y las actuaciones emitidas en el marco de tal procedimiento podrán ser cuestionadas en sede judicial a través de un procedimiento contencioso administrativo<sup>34</sup>.
74. En esa misma línea, de la lectura de la referida sentencia, no se puede desprender de modo alguno que el supremo intérprete de la Constitución Política del Perú haya señalado que el CAL ejercería función administrativa únicamente cuando ejerce sus potestades disciplinarias, sino que – y esto es lo relevante para el caso analizado- en tanto “autónomo”, el CAL puede ser considerado como “entidad” de la Administración Pública, tal como lo dice expresamente la antes citada sentencia del Tribunal Constitucional.
75. Siendo ello así, cabe agregar que el Colegiado en modo alguno pretende efectuar una interpretación parcializada de lo que el Tribunal Constitucional ha indicado en la Sentencia recaída en el Expediente 05691-2008-PA/TC, toda vez que el análisis antes descrito responde a una lectura literal de lo expuesto en el indicado pronunciamiento.
76. Sin perjuicio de ello, la interpretación a la que arribó el Tribunal Constitucional en la sentencia antes indicada, no es exclusiva del supremo intérprete de la Constitución Política del Perú, sino que el Poder Judicial, en el marco de la impugnación presentada por el Colegio de Arquitectos del Perú contra la Resolución 1800-2010/SC1 del 8 de junio de 2010<sup>35</sup>, indicó lo que a continuación se cita:

---

<sup>34</sup> En ese mismo sentido, y conforme lo citó el CAL en el informe oral llevado a cabo el 11 de abril de 2018, Juan Morón ha referido que *“en vía jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha establecido reiteradamente que cuando los colegios profesionales ejercen funciones disciplinarias y sancionadoras sobre sus integrantes estamos frente a una función administrativa sujeta supletoriamente a las regulaciones de la LPAG”*. (MORON op. cit. p. 37)

En efecto, resulta claro que el Tribunal Constitucional ha efectuado un análisis de las funciones administrativas de los colegios profesionales en tanto ejercen funciones disciplinarias y sancionadoras porque el procedimiento versaba sobre estas últimas facultades. Sin embargo, no puede entenderse de modo alguno que el supremo intérprete haya restringido el ejercicio de las funciones administrativas de las indicadas corporaciones únicamente a tales manifestaciones de la función administrativa.

<sup>35</sup> En dicho pronunciamiento, la Sala de Defensa de la Competencia N° 1 confirmó la Resolución 0183-2009/CEB-INDECOPI, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta por la Cámara Peruana de la Construcción - CAPECO contra el Colegio de Arquitectos del Perú – Regional Lima, debido a que los montos de los derechos exigidos por la tramitación de los Certificados de Habilitación Profesional Tipo I, II, III y IV constituyen la imposición de barreras burocráticas ilegales, al contravenir lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

**RESOLUCIÓN SEIS DEL 26 DE SEPTIEMBRE DE 2012, EMITIDA POR EL QUINTO JUZGADO TRANSITORIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA<sup>36</sup>**

**“SÉTIMO.** - Al respecto, los Colegios Profesionales son instituciones autónomas con personalidad de derecho público, y cuentan con autonomía a efectos de establecer su propia regulación y organización, conforme a la definición de los colegios profesionales establece el artículo 20° de la Constitución Política del Estado; así también lo advierte el Tribunal Constitucional en los Expedientes N°s 3954-2006-PA/TC y 05691-2008-PA/TC, donde señala que el artículo 20 de la Constitución confiere a los Colegios Profesionales la categoría de instituciones autónomas con personalidad de derecho público.

**OCTAVO.** – Con la constitucionalidad de los colegios profesionales se entiende que no deben vulnerar derechos fundamentales, siendo este el parámetro sobre el cual deben establecer su autonomía, por lo que se convierten en entes vigilantes del desarrollo profesional, siendo competentes para regular los presupuestos de admisión de aquellos profesionales que soliciten su colegiatura. Son entidades que han sido creadas con la finalidad de tutelar **intereses públicos**, así como los intereses profesionales.

**NOVENO.** – Cabe señalar, que el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General-, considera como “entidades” de la Administración Pública a “Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes le confieren autonomía”. Puede afirmarse entonces que la función administrativa no es privativa de los estamentos estatales sino que concurre en su ejercicio también de entidades privadas, que desarrollan servicios públicos impropios, entre ellas, los Colegios Profesionales.

**DÉCIMO.** -Las entidades (Colegios Profesionales) que ejercen función administrativa, deben estar sujetas al principio de legalidad, lo que implica que sus actuaciones y las disposiciones que de ellas emanen, se encuentran limitadas al ámbito de facultades que la Constitución y las Leyes (en este caso la Ley 28966) les ha otorgado de forma expresa, y que corresponde al Colegio de Arquitectos del Perú certificar la habilitación profesional de los Arquitectos mediante la emisión del Certificado de Habilitación Profesional. En tanto que dichas entidades ejercen función administrativa, las disposiciones generales sobre procedimientos administrativos establecida en la Ley N° 27444 también le son aplicables a los colegios profesionales (cuando estas ejercen función administrativa), mas aun cuando esta ley las incluye dentro del concepto de Entidad de la Administración Pública.

(...)

**DÉCIMO TERCERO.** - Estando a lo señalado, se concluye que los colegios profesionales (Colegio de Arquitectos del Perú) son entes públicos no estatales creados por Ley, que se caracterizan por realizar funciones privadas en beneficio de sus agremiados y ejercer funciones administrativas reguladas por normas de derecho público. En tal sentido, de conformidad con la Ley N° 28966, debe considerarse como función administrativa de la entidad demandante la expedición de los Certificados Profesionales al haber sido otorgado expresamente por la Ley antes señalada. Ello a su

<sup>36</sup> Pronunciamiento expedido en el marco del Expediente 05412-2010.

*vez implica que el cambio de montos (o aprobación de nuevos montos) a pagar para el documento denominado Certificado de Habilitación, constituya un acto administrativo conforme a los alcances de la Ley N° 27444*<sup>37</sup>

(Subrayado y énfasis añadidos)

77. De la revisión del pronunciamiento emitido por el Quinto Juzgado Transitorio Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, que ostenta la calidad de cosa juzgada<sup>38</sup>, se desprende lo siguiente:
- (i) Al igual que lo expuesto por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente 05691-2008-PA/TC, se asocia la “autonomía” con la que cuentan los colegios profesionales con el numeral 6 del artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444, que considera como entidades de la Administración Pública a los organismos “autónomos”.
  - (ii) No obstante la “autonomía” de los colegios profesionales reconocida por el artículo 20 de la Constitución Política del Perú, tales corporaciones tienen límites en el respeto a los derechos fundamentales, sobre todo al momento de regular la habilitación profesional.
  - (iii) Los colegios profesionales ejercen función administrativa no solo en el ámbito disciplinario y, cuando la ejercen, todas sus actuaciones deben sujetarse al principio de legalidad y, en consecuencia, a las disposiciones contenidas en la Ley 27444.
  - (iv) Tales corporaciones son entidades públicas no estatales que realizan actuaciones privadas a favor de sus agremiados, pero también funciones administrativas sujetas al Derecho Público. Con relación a esta última función, se precisa que pueden emitir actos administrativos de conformidad con lo previsto en la Ley 27444.
  - (v) Las funciones administrativas que pueden ejercer los colegios profesionales no se restringen a las potestades sancionadoras y disciplinarias de dichas corporaciones, sino que se extienden a, por ejemplo, la expedición de certificados de habilitación profesional (esto es, para el ejercicio profesional).

<sup>37</sup> En este punto, es importante precisar que si bien el caso tramitado en el Poder Judicial se refiere a un colegio nacional (Colegio de Arquitectos del Perú), el análisis efectuado por el órgano jurisdiccional hace referencia a los “colegios profesionales”, sin incorporar en su análisis la relevancia del alcance nacional del mismo, por lo que el razonamiento expuesto en el pronunciamiento citado resulta plenamente aplicable al presente caso.

<sup>38</sup> Por Resolución Siete del 14 de mayo de 2013, el Primer Juzgado Transitorio Especializado en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró consentida la Resolución Seis del 26 de septiembre de 2012.

78. De otra parte, a nivel nacional, Christian Guzmán ha señalado que, un ejemplo de las personas jurídicas no estatales de derecho público se encuentra constituido por los Colegios Profesionales, los mismos que agrupan a todos los profesionales que ejercen una misma disciplina. Los colegios profesionales, a criterio de dicho autor, poseen personalidad pública y, en consecuencia, en su interior se ejerce función administrativa<sup>39</sup>.
79. De igual forma, en cuanto a la doctrina extranjera<sup>40</sup>, Roberto Dromi ha referido que las personas públicas pueden no ser estatales, aunque ejerzan función

<sup>39</sup> Ver pie de página 26.

<sup>40</sup> Tanto en el informe oral llevado a cabo el 11 de abril de 2018, como en el escrito presentado el 17 de abril de 2018, el CAL ha hecho referencia a consideraciones de los profesores españoles Eduardo García de Enterría y Tomás- Ramón Fernández para sostener el hecho que los colegios profesionales serán entidades de la Administración Pública en tanto sean titulares de funciones públicas atribuidas por la Ley o delegadas por actos concretos de la Administración y, asimismo, que los intereses de tales corporaciones son esencialmente privadas (protección mutua, asistencia social, entre otros), sin perjuicio de las regulaciones públicas que puedan tener (regulación de las profesiones).

Sobre el particular, la profesora española Mercé Darnaculleta i Gardella (*En: Derecho Administrativo y Autorregulación: la Autorregulación Regulada, Universidad de Girona, 2003. Pp. 629 y 630*) ha estudiado la problemática de la naturaleza de los colegios profesionales en España, concluyendo lo siguiente:

*“En cualquier caso, en nuestro entorno jurídico, aunque algunos autores siguen manteniendo que los Colegios profesionales son corporaciones sectoriales de base privada (255), la mayoría de la doctrina conviene en afirmar que son Administración Pública (256). La doctrina civilista coincide en este diagnóstico, cuando diferencia las Corporaciones de Derecho Público de las asociaciones, incluidas las de utilidad pública (257). En los ordenamientos próximos al nuestro, los problemas y las soluciones planteadas son similares. Este es el caso de países como Francia (258), Italia (259) y Alemania (260).*

*(255) Esta es la postura mantenida por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en su Curso de Derecho Administrativo, vol. I, op. cit.. Estos autores ponen de relieve que, pese a su forma pública, los Colegios profesionales –y las Corporaciones públicas en general- hacen valer intereses privados y ejercen, por delegación de la administración, determinadas funciones públicas. Poseen, pues, una naturaleza mixta, puesto que son administración pública solo cuando ejercen funciones públicas. Esta calificación, de corporaciones sectoriales de base privada y su naturaleza mixta, ha sido asumida por otros autores como J. A. SANTAMARÍA PASTOR, Fundamentos de Derecho Administrativo, op. cit., y F. GONZÁLEZ NAVARRO, Derecho Administrativo español, t. II, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1988. La doctrina del Tribunal Constitucional también se ha visto notablemente influenciada por esta concepción. Una exposición crítica de esta jurisprudencia se encuentra en el estudio preliminar, a cargo de L. PAREJO ALFONSO, a la monografía de S. DEL SAZ, Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio, op. cit.*

*(256) La calificación legal como corporaciones de derecho público y su control por la jurisdicción contenciosa, son los argumentos centrales que utiliza la mayoría de la doctrina para encuadrar estas organizaciones en la órbita de las administraciones públicas. Así, entre otros, pueden citarse: M. BAENA DEL ALCÁZAR, Los colegios profesionales..., op. cit.; del mismo autor, “Una primera aproximación a la nueva Ley de Colegios Profesionales”, op. cit., pp. 107 y ss.; F. GARRIDO FALLA, en la voz “Corporaciones”, op. cit., pp. 753 y ss.; J. L. MARTÍNEZ-LÓPEZ MUÑIZ, “El concepto de Administración Pública...”, op. cit.; y R. MARTÍN MATEO, “La sustantividad del Derecho Administrativo”, op. cit. Por su parte ARIÑO ORTIZ, G. y SOUVIRON MORENILLA, J. M<sup>a</sup>: Constitución y Colegios profesionales, Unión Editorial, Madrid, 1984, mantienen una tesis intermedia, en la que sostienen la naturaleza pública de tales organizaciones -descartan, por tanto, que se trate de entidades privadas que ejercen funciones públicas- pero su no integración en la Administración pública. Una síntesis de las posiciones mantenidas por estos autores puede consultarse en la monografía de A. FANLO LORAS, El debate sobre los Colegios profesionales y las Cámaras Agrarias, op. cit.”*

(Subrayado y énfasis añadidos)

Sin perjuicio de que la realidad jurídica española dista de la nacional, lo antes expuesto demuestra que, por lo menos, la posición de los profesores españoles invocados por el CAL respecto de la naturaleza de los colegios profesionales en España no es única, sino que existen diversas posiciones contrarias.

administrativa y se regulan por el Derecho Público. Ejemplo típico de tales personas públicas, las constituyen “*los colegios o consejos profesionales que hayan sido creados y organizados por ley o acto estatal (con personalidad jurídica concedida)*”<sup>41</sup>. En ese mismo sentido, Antonio Abruña señala lo siguiente:

*“(…) tanto la Constitución como las normas legales confieren la capacidad de ejercer potestades administrativas sólo a organizaciones con poder público. Es decir, que para identificar propiamente la naturaleza jurídica de la organización es necesario valorar la vinculación entre ésta y la actividad para la que está capacitada jurídicamente; entre naturaleza (desde una perspectiva jurídico-formal) de la organización y régimen jurídico-formal de los actos.*

*Estas organizaciones son indistintamente, el Poder Ejecutivo, algunos órganos al servicio del Congreso (artículos 94 CP y 39 RC), o del Poder Judicial (artículos 143 CP, 81 y 82 LOPJ) y del Tribunal Constitucional (artículo 2, LOTC) y otras organizaciones constitucionales (artículos 20, 82, 84 87, 150, 158, 161, 176, 178, 182, 183, 191 y 197 CP)*

*(…)*

*En nuestro ordenamiento el artículo 20 CP, como ya lo hemos señalado, otorga personalidad jurídico-pública a los Colegios Profesionales y la ley les atribuye sus funciones públicas. Ostentan, por lo tanto, potestades públicas administrativas.*

*(…)*

*En consecuencia, podemos concluir que los colegios profesionales en el ordenamiento peruano son administraciones públicas corporativas sectoriales”*.<sup>42</sup>

(Énfasis añadido)

80. En esa misma línea de ideas, en la Consulta Jurídica N° 019-2014-JUS/DGDOJ7 “2.9.14” (en adelante, Consulta Jurídica), la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, MINJUS)<sup>43</sup>, indicó que los colegios profesionales, sin perjuicio que no están adheridos a la estructura orgánica del Estado, se encuentran vinculados a la normativa del Derecho Administrativo, en tanto su personalidad de Derecho Público:

#### **CONSULTA JURÍDICA N° 019-2014-JUS/DGDOJ7 “2.9.14”**

***“11. (...) es posible afirmar que los colegios profesionales son instituciones de características particulares, toda vez que sin estar propiamente adheridas a la estructura estatal tienen personalidad de derecho público, lo cual implica que se encuentran necesariamente vinculadas a la normativa propia del Derecho Administrativo. La vinculación de los colegios profesionales con relación a la normativa de Derecho Administrativo se encuentra expresamente reconocida en el Inciso 6 del Artículo I***

<sup>41</sup> DROMI, Roberto. op. cit. p. 205.

<sup>42</sup> ABRUÑA PUYOL, Antonio. Delimitación Jurídica de la Administración Pública en el Ordenamiento Peruano. Palestra Editores, Lima, 2010. p. 68 y 194.

El indicado autor señala que la denominación “corporativas sectoriales” se refiere a que el conjunto de personas que la componen se unen en virtud de una actividad sectorial común, ya sea profesional, económica o social.

<sup>43</sup> Obtenida de la siguiente dirección: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/MINJUS-DGDOJ-Guia-de-opiniones-de-la-DGDOJ-sobre-la-aplicacion-de-la-27444.pdf>, revisada el 9 de abril de 2018 a las 10:00 horas.



**de su Título Preliminar de la Ley N° 27444 que señala que los organismos a los que la Constitución Política les confiere autonomía —como es el caso de los colegios profesionales— se encuentran dentro su ámbito de aplicación.**

(...)

(Subrayado y énfasis agregados)

81. En su escrito de apelación, el CAL alegó, entre otras cuestiones, que el numeral 6 del artículo 1 del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444, no resulta aplicable a los colegios profesionales en la medida que dicho artículo está referido a los organismos públicos adscritos a un ministerio (organismos ejecutores o especializados).
82. Sin embargo, resulta importante precisar que el referido artículo no efectúa la distinción alegada por la entidad recurrente, siendo que de modo genérico comprende a cualquier “organismo” cuya autonomía le haya sido otorgada por la Constitución Política del Perú o las leyes, lo cual comprende a los colegios profesionales. Tal razonamiento es compartido por el Tribunal Constitucional, el Quinto Juzgado Transitorio Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima y el MINJUS, en los pronunciamientos e informes citados en los párrafos que anteceden.
83. En este punto, la Sala concluye que los colegios profesionales son entidades de la Administración Pública de conformidad con lo previsto en el numeral 6 del artículo 1 del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444.

### III.5.B. Función administrativa de los colegios profesionales

#### ¿Los colegios profesionales ejercen función administrativa?

84. Para responder la pregunta, corresponde reiterar que, en cuanto a la colegiatura, el artículo 20 de la Constitución Política del Perú señala que mediante ley se establecerá la obligatoriedad de la misma, siendo que, en el caso materia de análisis, el artículo 285 del TUO de la LOPJ, modificado por la Ley 27020, dispone que para que un profesional en Derecho ejerza su profesión a través del patrocinio de casos, debe estar inscrito en el Colegio de Abogados del Distrito Judicial correspondiente.
85. Cabe precisar en este punto que no resulta pertinente para el caso analizar la obligatoriedad o no de la colegiatura como exigencia para el ejercicio de la abogacía en general, sino únicamente respecto del patrocinio ante el Poder Judicial, conforme a la precisión efectuada por la Comisión respecto de las barreras burocráticas analizadas en el presente procedimiento.
86. En efecto, nótese que no resulta facultativa la colegiatura para que un abogado ejerza el patrocinio ante el Poder Judicial, sino que la misma deviene en obligatoria. Dicha obligación, como lo señala el CAL en su recurso de apelación,

no ha sido impuesta por tal corporación (“no ha sido el CAL el que habría establecido la obligatoriedad de la colegiatura para el ejercicio de la profesión”)<sup>44</sup>; lo cual resulta acorde con lo que prevé el artículo 20 de la Constitución Política del Perú referido a que es la “ley” la que determina la obligatoriedad de la colegiatura (en el caso, el artículo 285 del TUO de la LOPJ, modificado por la Ley 27020).

87. El análisis de la obligatoriedad o no de la colegiatura es un aspecto respecto del cual la Comisión ni la Sala tienen competencia, debido a que como se indicó en el numeral precedente, tal exigencia se encuentra contenida en una “ley”. Sin perjuicio de ello, la importancia de la colegiatura obligatoria para el caso materia de análisis radica en que la misma constituye un elemento relevante para determinar si el CAL ejerce o no función administrativa, conforme se expondrá en los numerales que siguen.
88. Sobre el particular, es pertinente recordar que, en cuanto a la función administrativa, las entidades de la Administración Pública realizan múltiples actividades, con características propias y finalidades diversas, entre las que se encuentran la actividad de policía<sup>45</sup>. Respecto a ella, Gaspar Ariño señala que “(...) se manifiesta a través de normas o actos de imperio, en cuanto que se imponen coactivamente a los ciudadanos”<sup>46</sup>: Es decir, en ejercicio de esta actividad las entidades tienen la posibilidad de limitar de manera obligatoria el

---

<sup>44</sup> Ver fojas 310 y 311 del expediente.

<sup>45</sup> Al respecto, Garrido Falla señala lo siguiente:

*“Limitándonos, por ahora, a la sistemática del presente volumen, nos interesa, pues, enumerar la siguiente tipología de la actividad administrativa:*

- I. *Actividad de coacción. - Es la que realiza la Administración Pública para conseguir que los particulares ajusten obligatoriamente su conducta o su patrimonio al interés público. La satisfacción de una necesidad pública existente se logra aquí con una determinada conducta de los particulares; la actividad de la Administración se encamina a que tal conducta se realice obligatoriamente, incluso bajo amenaza de coacción.*

*El examen de esta actividad incluye el estudio de dos capítulos del Derecho administrativo tradicional: A) La policía administrativa, y B) Las prestaciones obligatorias de los particulares a la Administración.*

- II. *Actividad de estímulo o persuasión. -También aquí es la actividad de los particulares la que viene a satisfacer directamente las necesidades públicas del momento. Pero con tal motivo la Administración despliega su propia actividad para persuadirles y estimularles. Es la actividad administrativa que se conoce en la doctrina española con el nombre de fomento.”*

GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Editorial Tecnos, Madrid, 1992. p. 123.

<sup>46</sup> “(...), la actividad de policía es una actividad que se manifiesta a través de normas o actos de imperio, en cuanto que se imponen coactivamente a los ciudadanos. Se trata de limitaciones, condicionamientos o cargas, necesarios para una ordenada convivencia. Incluye esta actividad tanto la potestad legislativa como la reglamentaria, con todas sus secuelas de aplicación limitadora y coactiva o incluso ablativa, plasmada en instrumentos como las órdenes, licencias, permisos, prohibiciones, etc. Es la actividad clásica y esencial del Estado y va íntimamente unida a la noción de orden público”. ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *Principios de Derecho Público Económico*. Ara editores, Lima, 2004. p. 336.

disfrute de los derechos reconocidos a los particulares en la Constitución, a fin de alinearlos al interés general, y de exigir el respeto de dichas restricciones<sup>47</sup>.

89. En el caso materia de análisis, al ser obligatoria la colegiación para el patrocinio judicial de causas (es decir, para el ejercicio de la abogacía en dicho ámbito), resulta claro que el CAL ejerce función administrativa de policía al habilitar a los profesionales abogados a realizar su actividad económica consistente en el ejercicio de un aspecto de dicha profesión patrocinando causas en el Poder Judicial<sup>48</sup>.
90. Así, al habilitar a los profesionales en Derecho a ejercer el patrocinio judicial de causas en favor de sus patrocinados, el CAL procura que la prestación de tal servicio esté orientado a un mayor bienestar de la población. En palabras de Juan Morón, en eso consiste precisamente el ejercicio de la función administrativa: estimular, coordinar y orientar las actividades privadas para asegurar la satisfacción regular de las necesidades colectivas de seguridad de la población<sup>49</sup>.
91. En ese orden de ideas y dado que la colegiatura que otorga el CAL la realiza en ejercicio de función administrativa, la labor que efectúa dicho colegio debe ser ejecutada en estricta observancia del principio de legalidad y, en consecuencia, de las normas del ordenamiento jurídico vigente, especialmente de las reglas contenidas en el TUO de la Ley 27444<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> "Poder de policía y policía. El poder de policía es parte de la función legislativa que tiene por objeto la promoción del bienestar general, regulando a ese fin los derechos individuales, **reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución**, extendiéndose hasta donde la promoción del bienestar general lo haga conveniente o necesario dentro de los límites constitucionales. El Poder de policía se manifiesta a través de normas generales, abstractas, impersonales, objetivas, siendo su objeto más amplio que la policía, pues versa sobre la limitación de los derechos reconocidos a fin de promover el bienestar general.

*La policía es parte de la función administrativa, que tiene por objeto la ejecución de leyes de policía. La policía se manifiesta a través de normas particulares (actos administrativos) que constituyen la individualización o concreción de la norma jurídica general o abstracta".* DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. Lima: Ediciones Ciudad Argentina, 1995. p. 562.

<sup>48</sup> Sobre el particular, Agustín Gordillo señala lo siguiente con relación a las corporaciones profesionales:

*"Se encuentran comprendidos los diversos colegios profesionales (de arquitectos, agrimensores, veterinarios, escribanos, contadores, abogados, etc.) creados por ley en el país, con agremiación obligatoria y que tienen el control de la matrícula, podes disciplinario de la profesión, etc., todo lo que constituye incuestionablemente el ejercicio de potestades públicas. Dado que tales potestades les han sido conferidas legalmente, y son ejercidas con carácter de "imperio" por tales entidades, no vemos por qué no habrían de ser los actos resultantes de tal actividad, actos administrativos."*

GORDILLO, Agustín. op. cit. p. 1-16.

<sup>49</sup> Ver numeral 56 del presente pronunciamiento.

<sup>50</sup> A nivel de derecho comparado, resulta ilustrativo reseñar, a modo de ejemplo, el caso argentino. Mediante la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, se estableció en su artículo 1 que "los Colegios Profesionales son Corporaciones de derecho público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines". Nótese que la referida norma les otorga a los colegios profesionales dos características importantes: (i) la sujeción al Derecho Público, y (ii) autonomía; elementos con los

92. Con relación al ejercicio de función administrativa por parte de los colegios profesionales, en la mencionada Consulta Jurídica, el MINJUS ha señalado lo siguiente:

**CONSULTA JURÍDICA N° 019-2014-JUS/DGDOJ7 “2.9.14”**

*“8. En línea con lo señalado por el Tribunal Constitucional, la doctrina considera que los colegios profesionales son instituciones de características “sui géneris”. Ello debido a que si bien realizan funciones privadas propias del gremio al que representan, también ejercen funciones administrativas relacionadas a su naturaleza de instituciones públicas autónomas pero creadas por decisión del legislador.”*

(Subrayado y énfasis agregados)

93. Entender que la actividad habilitadora que ejerce el CAL no está sometida a control estatal alguno implicaría que los agremiados se encuentren sujetos a disposiciones que podrían trabar o encarecer arbitrariamente el ejercicio de la actividad profesional.
94. Precisamente, debido a la obligatoriedad de la colegiatura para el ejercicio profesional, como mecanismo para habilitar el ejercicio de la profesión conforme a las normas peruanas aplicables, el respeto a las disposiciones que rigen a todas las entidades de la Administración Pública garantiza que los profesionales sujetos a la obligación de colegiarse (como es el caso de los abogados para el patrocinio judicial) no queden sometidos al pago de montos o a la exigencia de requisitos que podrían atender a razones distintas a las perseguidas en el marco de un interés de control de la calidad profesional de quienes prestan servicios a la sociedad.
95. De otro lado, con relación a la autonomía de los colegios profesionales alegada por el CAL, debe precisarse que, en efecto, conforme al citado artículo 20 de la Constitución Política del Perú, tales corporaciones cuentan con autonomía, la misma que ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional<sup>51</sup> como sigue:

**EXPEDIENTE 027-2005-PI/TC**

**“A2) Autonomía de los colegios profesionales**

---

que también cuentan los colegios profesionales peruanos de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Constitución Política del Perú.

Sobre el particular, en el caso Colegio Público de Abogados de la Capital Federal v. Martínez Echenique, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, señaló que el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal funciona con el carácter, derechos y obligaciones de las personas de Derecho Público, cumpliendo un cometido administrativo para el que lo habilita su ley de creación, actuar que se rige por esa norma y supletoriamente por la Ley de Procedimientos Administrativos 19.549 (art. 17 de la ley 23.187). Es decir, a consideración de dicho órgano judicial, los colegios profesionales, al ser personas de Derecho Público, se sujetan a su ley de procedimientos administrativos.

<sup>51</sup> En la Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del 20 de febrero de 2006, recaída en el Expediente 027-2005-PI/TC.

4. La Constitución, además de definir su naturaleza jurídica, también reconoce a los colegios profesionales un aspecto importante como es el de su autonomía. Esto quiere decir que poseen un ámbito propio de actuación y decisión. En ese sentido, la incidencia constitucional de la autonomía que nuestra Ley Suprema reconoce a los colegios profesionales se manifiesta en su capacidad para actuar en los ámbitos de su **autonomía administrativa** -para establecer su organización interna-; de su **autonomía económica** - lo cual les permite determinar sus ingresos propios y su destino-; y de su **autonomía normativa** -que se materializa en su capacidad para elaborar y aprobar sus propios estatutos, claro está dentro del marco constitucional y legal establecido-. **No obstante, la autonomía reconocida a los colegios profesionales no puede significar ni puede derivar en una autarquía; de ahí que sea importante poner en relieve que la legitimidad de los colegios profesionales será posible solo y en la medida que la actuación de los colegios profesionales se realice dentro del marco establecido por nuestro ordenamiento constitucional.**

(Énfasis y subrayado añadidos)

96. De la cita transcrita precedentemente y, de forma contraria a lo alegado por el CAL, la reconocida autonomía con la que cuentan los colegios profesionales, no significa que los mismos no se encuentran sometidos a las normas que rigen nuestro ordenamiento jurídico.
97. En esa misma línea de ideas, el Quinto Juzgado Transitorio Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, en el marco del Expediente 05412-2010, ha señalado lo siguiente con relación a la autonomía económica de los colegios profesionales:

**RESOLUCIÓN SEIS DEL 26 DE SEPTIEMBRE DE 2012, EMITIDA POR EL QUINTO JUZGADO TRANSITORIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**

**“UNDÉCIMO.** – Por otro lado, respecto a la autonomía económica que se le otorga a los colegios profesionales; ha quedado establecido en forma expresa que el Colegio de Arquitectos del Perú, tiene la posibilidad de establecer **tasas administrativas para los procedimientos que se sigan ante el mismo, las mismas que deben estar orientados por los criterios que la Ley establezca, esto es, por el artículo 45° de la Ley N° 27444**, que faculta a la Administración Pública, a efectuar cobros por derechos de tramitación, **siempre que estos sean determinados en función al importe del costo que su ejecución general para la entidad por el servicio prestado durante toda su tramitación** y, en su caso, por el costo real de producción de documentos que expida la entidad. Cuando el costo sea superior a una (1) UIT, se requiere acogerse a un régimen de excepción, el cual será establecido mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas. En cuanto a lo señalado, se tiene que aunque el estatuto del colegio profesional mencionada señala en su artículo 118° que a través de su órgano competente, está facultada para efectuar dichos cobros, aquella atribución es ejercida en el marco de las potestades públicas otorgadas por la Ley N° 28966, y por tanto, el Colegio de Arquitectos del Perú está obligado a observar las exigencias establecidas en el artículo 45° precitado.”

(Énfasis añadido)

98. Lo antes citado se encuentra en la alineado con lo expuesto por el Tribunal Constitucional en la sentencia citada precedentemente, es decir, que la autonomía con la que cuentan los colegios profesionales no es irrestricta, sino que tiene límites. Por ejemplo, en cuanto a la determinación de los derechos de tramitación (manifestación de la autonomía económica) su límite está establecido en la Ley 27444.
99. Con relación a la existencia de otros colegios de abogados, tanto en Lima como en provincia, a criterio de la Sala, ello no representa un elemento tal que permita concluir que el CAL ya no ejercería función administrativa, debido a que la obligación de la colegiatura para el patrocinio judicial comprende a cada uno de los colegios profesionales de abogados. En efecto, el CAL y los otros colegios de abogados ejercen función administrativa de “policía” al ser entidades a las cuáles los abogados acuden para obtener la colegiatura obligatoria para el ejercicio del patrocinio judicial.
100. Así, el CAL y todos los demás colegios de abogados se sujetan a las normas de Derecho Público y, en consecuencia, al TUO de la Ley 27444, siendo que tal como fue señalado por la Comisión en la resolución recurrida, si bien *“inició el presente procedimiento únicamente contra el CAL, esto no exceptúa, necesariamente la posibilidad de que se evalúe la pertinencia de iniciar otro procedimiento contra otros colegios profesionales”*.
101. A consideración de esta Sala, el colegio de abogados que el profesional en Derecho elija para obtener la colegiatura – que es obligatoria para el ejercicio del patrocinio judicial- debe exigir los requisitos previstos legalmente y, como derecho trámite, únicamente lo que le cuesta otorgar tal colegiatura de conformidad con lo previsto en los artículos 51.1 y 52.1 del TUO de la Ley 27444. Ello no impide que en el ámbito estrictamente privado de actuación de tales corporaciones en beneficio de sus agremiados que no constituyan ejercicio de la función administrativa, determinen libremente sus cobros.
102. Por lo antes expuesto y al haberse determinado que el CAL, en tanto entidad de la Administración Pública autónoma y de Derecho Público, ejerce función administrativa cuando habilita a los profesionales abogados a ejercer tal profesión en el ámbito del patrocinio judicial de causas, corresponde a continuación evaluar las medidas declaradas barreras burocráticas ilegales por la Comisión, y que fueron apeladas por el indicado colegio profesional.

### III.6 Pedido de sustracción de la materia

103. Conforme se indicó en la sección de antecedentes del presente pronunciamiento, el CAL presentó dos (2) escritos de fechas 24 y 30 de abril de 2018, solicitando la sustracción de la materia. Adjunto a dicho documento,

remitió el Acuerdo 168-ACTA-17-04-2018-CAL/JD, a través del cual la Junta Directiva del CAL, en su sesión del 17 de abril de 2018, aprobó lo siguiente:

**“PRIMERO: Modificar** el Reglamento de la Academia de Práctica Forense del Colegio de Abogados de Lima.

**SEGUNDO: Dejar sin efecto** el Reglamento de la Academia de Práctica Forense aprobado por Acuerdo de Junta Directiva N° 063-ACTA-31-03-2012-CAL/JD de fecha 30 de marzo de 2012.

**TERCERO: Déjese sin efecto** el Reglamento de Incorporaciones que fuera aprobado por Acuerdo de Junta Directiva de fecha 23 de febrero de 2016<sup>52</sup>.

104. Asimismo, dicho colegio profesional indicó que *“el costo de la incorporación y del curso se ha establecido en función a las siguientes fases”*: consultorios jurídicos, curso teórico de preparación, curso de casuística práctica para la incorporación, ceremonia y curso de especialización para incorporarse a capítulos. El CAL también indicó que, en cuanto al monto de la incorporación, este ascenderá a S/ 500,00 (quinientos y 00/100 soles) en promedio.
105. Tal como lo ha referido el CAL, las normas que regulaban la incorporación de los abogados a dicho colegio profesional (el Reglamento de Incorporaciones) son ahora parte de los procesos a cargo de la Academia de Práctica Forense.
106. Al respecto, es pertinente indicar que, en cuanto a los montos para la incorporación al CAL aprobados por la Junta Directiva del CAL en sus sesiones del 26 de julio de 2011 y 16 de febrero de 2016, estos no han sido modificados. En efecto, el CAL únicamente ha hecho referencia que en el futuro tal concepto ascenderá a S/ 500,00 (quinientos y 00/100 soles), siendo que dicha alegación no se ha plasmado en algún instrumento normativo.
107. De otra parte, resulta relevante indicar que el nuevo “Reglamento de la Academia de Práctica Forense del Ilustre Colegio de Abogados de Lima”, mantiene la exigencia que para la incorporación al CAL se deberá presentar, entre otros documentos, *“una copia simple del Certificado de la Academia de Práctica Forense”*.<sup>53</sup> No obstante ello, el indicado Reglamento entrará en

<sup>52</sup> De lo actuado en el Expediente, se aprecia que el 23 de febrero de 2016, se aprobó una modificación del Reglamento de Incorporaciones al Colegio de Abogados de Lima, lo cual ha sido manifestado expresamente por el CAL en el escrito del 30 de marzo de 2016 (*“cumplimos con presentar y anexar adjunto, el Reglamento de Incorporaciones vigente, aprobado mediante acuerdo de Junta Directiva de fecha 23/02/2016”*). Sin perjuicio de ello, se aprecia que el Reglamento de Incorporaciones es de fecha 27 de febrero de 2016 (Ver fojas 44 a 50 del expediente).

<sup>53</sup> **REGLAMENTO DE LA ACADEMIA DE PRÁCTICA FORENSE DEL ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA**  
**Artículo 11.** - Para los fines de la ceremonia de Incorporación propiamente dicha a la Orden, dentro de uno de los procesos a cargo de la Academia de Práctica Forense a que se refiere el ítem anterior, el abogado deberá cumplir con presentar los siguientes documentos:  
(...)  
10.- Una copia simple del Certificado de la Academia de Práctica Forense.  
(...)

vigencia a los treinta (30) días de su aprobación, es decir, el 17 de mayo de 2018.

108. Sobre este punto, la Sala considera importante precisar que si bien por acuerdo de Junta Directiva del 17 de abril de 2018 se dejó sin efecto el Reglamento de Incorporaciones del CAL; en la medida que el nuevo instrumento que regulará lo que anteriormente preveía el indicado Reglamento entrará en vigencia el 17 de mayo de 2018, se debe entender que la vigencia de este último instrumento se mantendrá hasta tal fecha.
109. Un razonamiento en contrario llevaría a concluir que, a la fecha, no existiría instrumento normativo que regulase la incorporación de los abogados al CAL, suspendiendo o impidiendo tal actividad hasta la vigencia del nuevo “Reglamento de la Academia de Práctica Forense del Ilustre Colegio de Abogados de Lima”, lo que resultaría ilegal por contravenir lo dispuesto por los artículos 72.2 y 115 del TUO de la Ley 27444 que disponen que únicamente por ley o mandato judicial expreso las entidades pueden dejar de ejercer una atribución administrativa de su competencia y, asimismo, protegen el derecho de los administrados a promover procedimientos administrativos<sup>54</sup>.
110. Por lo antes expuesto, este Colegiado considera que, a la fecha, no se ha producido un supuesto de sustracción de la materia respecto de ninguna de las barreras burocráticas analizadas en el presente pronunciamiento.

**III.7. Análisis de legalidad: Sobre la medida detallada en los numerales 1 (i) y 1(ii) del presente pronunciamiento consistente en los montos por derecho de tramitación para la incorporación en las modalidades “Grupal” e “Individual”.**

54

**TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

**Artículo 72.-** Carácter inalienable de la competencia administrativa

72.1 Es nulo todo acto administrativo o contrato que contemple la renuncia a la titularidad, o la abstención del ejercicio de las atribuciones conferidas a algún órgano administrativo.

72.2 Solo por ley o mediante mandato judicial expreso, en un caso concreto, puede ser exigible a una autoridad no ejercer alguna atribución administrativa de su competencia.

72.3 La demora o negligencia en el ejercicio de la competencia o su no ejercicio cuando ello corresponda, constituye falta disciplinaria imputable a la autoridad respectiva.

72.4 Las entidades o sus funcionarios no pueden dejar de cumplir con la tramitación de procedimientos administrativos, conforme a lo normado en la presente Ley. Todo acto en contra es nulo de pleno derecho.

(Subrayado agregado)

**TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

**Artículo 115.- Derecho de petición administrativa**

115.1 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.

115.2 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.

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



111. Según lo determinado por la Comisión en la resolución apelada, el CAL no acreditó que los derechos de trámite para la incorporación en la modalidad “Grupal” e “Individual” hayan sido determinados en función del importe del costo que su ejecución genera para el CAL, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 44.1 y en el artículo 45.1 de la Ley 27444.
112. En su recurso de apelación, el CAL indicó que de acuerdo con el informe elaborado por EA Consultores, el costo de proveer la colegiatura asciende a S/ 1 749,30 (mil setecientos cuarenta y nueve con 30/100 soles) por persona, monto que involucra los costos directos de la prestación del servicio de acuerdo con la Metodología de la PCM y, además, los costos por la prestación de beneficios adicionales al colegiado en el CAL y el costo del “activo intangible” o *goodwill* que tiene dicho colegio profesional frente a otros de Lima y provincias.
113. Sobre el particular, el CAL viene exigiendo los montos que a continuación se detallan, aprobados por su Junta Directiva y difundidos a través de su portal web institucional<sup>55</sup>:
- (i) S/ 1 500,00 (mil quinientos y 00/100 soles) para la tramitación del procedimiento de incorporación al CAL, bajo la modalidad “Grupal”, aprobado por su Junta Directiva<sup>56</sup> y difundido a través de su portal web institucional con el documento denominado “Requisitos de Incorporación”, para ejercer el patrocinio de casos ante el Poder Judicial.
  - (ii) S/ 2 700,00 (dos mil setecientos y 00/100 soles) para la tramitación del procedimiento de incorporación a la orden del Colegio de Abogados de Lima, bajo la modalidad “Individual”, aprobado por su Junta Directiva<sup>57</sup> y difundido a través de su portal web institucional con el documento denominado “Requisitos de Incorporación” para ejercer el patrocinio de casos ante el Poder Judicial.
114. Con relación a los derechos de tramitación, la Ley 1367 señala en su artículo 11 que: “son rentas de los colegios: (...) b) El que se obtenga de los derechos de incorporación de los abogados, cuya tasa será fijada en los estatutos respectivos”.

---

<sup>55</sup> La dirección de la web del CAL es la siguiente: <http://www.cal.org.pe>.

<sup>56</sup> En su sesión del 26 de julio de 2011.

<sup>57</sup> En su sesión del 26 de julio de 2011 e incrementado en la sesión del 16 de febrero de 2016.

115. De la revisión del Estatuto del CAL se indica que constituye patrimonio de dicho colegio profesional, “*los derechos de incorporación, servicios y consultas*”<sup>58</sup>, sin embargo, en dicho instrumento no se hace referencia a los montos relacionados con la incorporación de los profesionales en Derecho al CAL.

116. Es pertinente indicar que, en la presentación de sus descargos, el colegio profesional denunciado indicó lo que a continuación se detalla:

*“(...) la norma que faculta a la Junta Directiva del CAL, aprobar los montos de los derechos por la tramitación del procedimiento e Incorporación a la Orden, se basa en que en el vigente Estatuto del Colegio de Abogados de Lima, en los incisos a) y d) de su Artículo 24°, se concede a la Junta Directiva las funciones de la dirección de la vida institucional y resolver lo referente a las incorporaciones, lo que ha motivado que desde hacen (sic) mucho años los Reglamentos de Incorporaciones y la fijación de los derechos aplicables a las mismas, sean establecidas por acuerdos de la Junta Directiva”<sup>59</sup>.*

117. Con relación a ello, de la revisión de los incisos a) y d) del artículo 24 del Estatuto<sup>60</sup> a los que hace referencia el CAL como sustento de la determinación de los derechos de trámite por parte de dicho colegio profesional, se advierte que los mismos le atribuyen las siguientes funciones a la Junta Directiva: a) dirigir la vida institucional de acuerdo con los principios, fines y atribuciones consignados; y, d) mantener actualizado el Registro de los colegiados, resolver las solicitudes de incorporación y tomar el juramento de rigor.

118. Así, este Colegiado advierte que el CAL no sólo no ha citado la disposición del Estatuto que, de conformidad con la Ley 1367 debe fijar la tasa de los derechos de incorporación, sino que de la lectura del artículo 24 del Estatuto del CAL, norma que es alegada como fundamento para tal determinación a cargo de la Junta Directiva, no se advierte que en el mismo se haya facultado a esta a acordar los montos por los derechos de tramitación correspondientes a la colegiatura, siendo que los artículos citados por dicho colegio profesional no están referidos en modo alguno a la determinación de la cuantía de tales conceptos.

---

<sup>58</sup> **ESTATUTO DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA**

**Artículo 75.-** Constituyen Patrimonio del CAL:

(...)

2. Los derechos por incorporación, servicios y consultas.

(...)

<sup>59</sup> Ver foja 32 del expediente.

<sup>60</sup> **ESTATUTO DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA**

**Artículo 24.-** Son atribuciones de la Junta Directiva:

a) Dirigir la vida institucional de acuerdo con los principios, fines y atribuciones consignados.

(...)

d) Mantener actualizado el Registro de los colegiados, resolver las solicitudes de incorporación y tomar el juramento de rigor.

119. Habiendo sido los derechos de trámite analizados (y sus aumentos) acordados por la Junta Directiva del CAL en sus sesiones del 26 de julio de 2011 y 16 de febrero de 2016, se advierte que no se observó la formalidad exigida por el artículo 11 de Ley 1367, es decir, que los mismos sean establecidos en sus Estatutos.
120. De lo expuesto hasta este punto, la Sala concluye que los montos ascendentes a S/ 1 500,00 (mil quinientos y 00/100 soles) para la tramitación del procedimiento de incorporación al CAL, bajo la modalidad “*Grupal*” y S/ 2 700,00 (dos mil setecientos y 00/100 soles) para la tramitación del procedimiento de incorporación a la orden de dicho colegio de abogados, bajo la modalidad “*Individual*”, aprobados ambos por su Junta Directiva, son ilegales por contravenir lo dispuesto por el artículo 11 de Ley 1367.
121. Cabe precisar que ni la Comisión ni la Sala niegan al CAL la facultad de cobrar por la habilitación que otorga a los abogados para el patrocinio judicial, sino que el ejercicio de tal función administrativa sea acorde con las disposiciones contenidas en el TUO de la Ley 2744 que se desarrollarán seguidamente.
122. De otro lado, los artículos 51.1 y 52.1 del TUO de la Ley 27444<sup>61</sup>, disponen que los montos cobrados por el concepto de derecho de trámite, deben ser determinados en función al costo que la entidad asume para la prestación del servicio, conforme se detalla a continuación:

**TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

***“Artículo 52.- Límite de los derechos de tramitación***

*52.1 El monto del derecho de tramitación es determinado en función al importe del costo que su ejecución genera para la entidad por el servicio prestado durante toda su tramitación y, en su caso, por el costo real de producción de documentos que expida la entidad. Su monto es sustentado por el servidor a cargo de la oficina de administración de cada entidad.*

*(...).”*

<sup>61</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

**Artículo 51.- Derecho de tramitación**

51.1 Procede establecer derechos de tramitación en los procedimientos administrativos, cuando su tramitación implique para la entidad la prestación de un servicio específico e individualizable a favor del administrado, o en función del costo derivado de las actividades dirigidas a analizar lo solicitado; salvo en los casos en que existan tributos destinados a financiar directamente las actividades de la entidad. Dicho costo incluye los gastos de operación y mantenimiento de la infraestructura asociada a cada procedimiento.

(...)

(Subrayado agregado)

123. Para dicho efecto, el artículo 51.6 de la norma bajo comentario<sup>62</sup> dispone que mediante decreto supremo refrendado por la PCM y el Ministerio de Economía y Finanzas se precisarán los criterios y procedimientos para determinar los costos de los procedimientos y servicios prestados en exclusividad que brinda la Administración. De esta manera, en cumplimiento del artículo antes mencionado, a través del Decreto Supremo 064-2010-PCM se aprobó la Metodología de la PCM para estos efectos.
124. En el caso analizado, resulta importante resaltar el hecho de que los montos analizados se aprobaron en las sesiones del 26 de julio de 2011 y 16 de febrero de 2016, mientras que el informe “Cálculo del costo del procedimiento incorporación grupal al Colegio de Abogados de Lima” de EA Consultores presentado por el CAL que sustentaría tales montos, es del 6 de octubre de 2016.
125. Lo antes señalado permite concluir que, a la fecha de la aprobación de los montos por derecho de tramitación para la incorporación en las modalidades “Grupal” e “Individual”, no existía ningún sustento económico que justifique la imposición de tales montos y no otros, deviniendo consecuentemente en una decisión no justificada.
126. Adicionalmente, de la revisión del indicado informe de EA Consultores se advierte que el mismo únicamente se refiere al procedimiento de incorporación “Grupal”, mas no “Individual”. Así, el CAL no ha presentado ni ante la Comisión ni esta Sala, la estructura de costos que sustente el derecho de tramitación para el procedimiento de incorporación bajo la modalidad “Individual”.
127. Con relación a la modalidad “Grupal”, de conformidad con el Informe 137-2016/GEE del 6 de diciembre de 2016 elaborado por la GEE, se aprecia que el costo unitario del procedimiento “Grupal” se calculó a partir de dos (2) elementos:
- a) Los costos incurridos en el otorgamiento de la colegiatura, los que se dividen en: (i) Costo de la expedición del diploma (costo de servicio identificable, costo de material fungible, costo de personal, costo de

<sup>62</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**  
**Artículo 51.- Derecho de tramitación. -**

(...)

51.6 Mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas se precisa los criterios, procedimientos y metodologías para la determinación de los costos de los procedimientos, y servicios administrativos que brinda la administración y para la fijación de los derechos de tramitación. La aplicación de dichos criterios, procedimientos y metodologías es obligatoria para la determinación de costos de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad para todas las entidades públicas en los procesos de elaboración o modificación del Texto Único de Procedimientos Administrativos de cada entidad. La entidad puede aprobar derechos de tramitación menores a los que resulten de la aplicación de los criterios, procedimientos y metodologías aprobados según el presente artículo.

(...).

material no fungible, costo fijo y costo de depreciación y amortización); y,  
(ii) Costo de beneficios adicionales (supervisión del comité de ética, curso de actualización, acceso al policlínico, acceso al centro de esparcimiento, fondo previsional y biblioteca); y,

b) Valor intangible de la colegiatura.

128. Con relación al costo de la expedición del diploma, si bien -de acuerdo con la GEE- en el informe presentado por el CAL se advierte la utilización parcial de la Metodología de la PCM, en el numeral 5 literal B (x) del presente pronunciamiento se ha listado una serie de observaciones y/o comentarios efectuados por la GEE que evidencian inconsistencias en el cálculo y falta de información en determinados rubros de costo por parte del CAL que no permiten verificar si el monto cobrado por dicho colegio profesional se ha determinado en función al costo incurrido por tal entidad.
129. En cuanto al “costo de beneficios adicionales” y al “valor intangible de la colegiatura”, los que sumados explican el 70.37% (setenta punto treinta y siete por ciento) del costo unitario del procedimiento “Grupal”; la GEE concluye que se calcularon con una metodología diferente a la Metodología de la PCM.
130. Con relación a los conceptos referidos precedentemente, el CAL indicó en el informe oral del 11 de abril de 2018 que la indicada Metodología de la PCM incluye la posibilidad de costear activos intangibles, pero no contiene una metodología específica, equiparando incorrectamente el cálculo de la amortización de intangibles con la depreciación de cualquier otro activo. En ausencia de tal metodología, de acuerdo con el CAL, se tuvo que plantear una nueva metodología basada en literatura económica al respecto.
131. Sobre el particular, dentro de los elementos de costeo, la Metodología de la PCM ha previsto como “elemento de costo directo no identificable”, a la “amortización de intangibles”, precisando que *“la determinación del valor de la amortización se basa en las normas contables vigentes aplicables para entidades públicas”*. Tal disposición contable es la Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público 31- NICSP 31<sup>63</sup>.

<sup>63</sup> La NICSP31 define al activo intangible como *“el activo identificable, de carácter no monetario y sin apariencia física”*. Por identificabilidad, de acuerdo con dicha norma contable, se entiende el *“control sobre el recurso en cuestión y existencia de beneficios económicos futuros o potencial servicio”*. Un activo es identificable si es *“separable”* (*“susceptible de ser separado o escindido de la entidad y vendido, cedido, dado en explotación, arrendado o intercambiado, ya sea individualmente o bajo un contrato”*) y si *“surge de acuerdos vinculantes”*. Sin embargo, los “beneficios adicionales” a los que hace referencia el informe de AE Consultores relacionados a *“la supervisión del comité de ética, el curso de actualización, el acceso al policlínico, el acceso al centro de esparcimiento, el fondo previsional y la biblioteca”*, no cumplen con estos requisitos. Tampoco los otros beneficios referidos por la entidad denunciada como la reputación, prestigio o redes de contactos.

Con relación al *goodwill*, Silvia Cachay (En: CACHAY BERNAOLA, Silvia, “Régimen de intangibles según la Ley del Impuesto a la Renta y la Norma Internacional de Contabilidad NIC-38, Ponencia presentada en las VII Jornadas

132. Al haberse determinado previamente que el CAL es una entidad que ejerce función administrativa al momento de otorgar la colegiatura a los abogados que los habilita para el patrocinio judicial; dicho colegio profesional se encuentra obligado a determinar los montos de los derechos de tramitación en función al importe del costo que su ejecución genera y, en su caso, por el costo real de producción de documentos que expida la entidad, para lo cual se deberá seguir obligatoriamente la Metodología de la PCM y a las que esta haga referencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 51.6 del TUO de la Ley 27444. Por ello, no resulta posible que el CAL pretenda sustentar los conceptos antes indicados en metodologías distintas a la explicada.
133. Por lo antes expuesto, la Sala considera, al igual que la Comisión, que el CAL no ha acreditado que los derechos de trámite para la incorporación a su corporación en la modalidad “Grupal” e “Individual” hayan sido determinados en función del importe del costo que su ejecución genera para el CAL, lo que contraviene lo dispuesto en los artículos 51.1 y 52.1 del TUO de la Ley 27444.
134. En el informe oral llevado a cabo el 11 de abril de 2018, el CAL alegó que, a través de la resolución apelada, la Comisión pretendería fijar precios, toda vez que al regular los cobros que efectúa dicho colegio se contravendría el Decreto Legislativo 757 que establece la libertad de mercado. Además, no se ha considerado que el servicio que presta el CAL se efectúa en competencia con los otros colegios de abogados del Lima y el país.
135. Al respecto, cabe precisar que el presente procedimiento únicamente se evalúa, en cuanto a derechos de trámite se refiere, el monto que se paga para la obtención de la colegiatura a través de las modalidades “Grupal” e “Individual”, siendo que como se ha desarrollado en los acápites III.4 y III.5 del presente pronunciamiento, al momento de habilitar a los profesionales en Derecho para ejercer su profesión ante el Poder Judicial, el CAL ejerce función administrativa y no una mera actividad empresarial en ejercicio de la libre iniciativa privada que resguarda el Decreto Legislativo 757<sup>64</sup>.

---

Nacionales de Tributación, Lima, julio 2002) define el *goodwill* como “el conjunto de atributos de una empresa, que pueden ser desligados de los elementos que tienen materialidad (como los activos fijos) y que aportan valor a la entidad” , es decir “*bienes inmateriales o intangibles*”.

En términos tributarios, se considera al *goodwill* como el precio adicional pagado por los intangibles con la finalidad de generar renta futura, y pueden deducirse tributariamente (en el ejercicio corriente o amortizarse), cuando es posible determinar su valor y vida útil. Entonces, se puede concluir que es un concepto más adecuado a la realidad de las empresas, que a los abogados que se colegian en el CAL y claramente no está considerado en la Metodología de la PCM. Así, ejemplos de *goodwill*, según la indicada autora serían un equipo administrativo de primera clase, una notable organización de ventas, puntos débiles en la administración de una empresa competidora, publicidad efectiva, buenas relaciones laborales, clasificación excelente en materia de crédito, ubicación estratégica, clientela, entre otros.

136. En el escenario antes descrito, el CAL resulta ser un “habilitador” para que los abogados puedan ejercer el patrocinio ante el Poder Judicial y ofrecer sus servicios profesionales a sus patrocinados, de la misma manera en la que una municipalidad “autoriza” a un agente económico a operar en un determinado local, a través de la licencia de funcionamiento. Asimismo, como ya se ha explicado, tal habilitación que otorga el CAL resulta ser una de naturaleza legal, de conformidad con lo previsto en el artículo 285 del TUO de la LOPJ, modificado por la Ley 27020, lo cual implica que los abogados deben acudir necesariamente al CAL u otro colegio de abogados para poder patrocinar causas judiciales.
137. También resulta importante precisar que ni la Comisión ni esta Sala pretenden, a través del presente procedimiento, fijar precios respecto de cuánto deben cobrar los colegios de abogados para otorgarles la colegiatura a los profesionales en Derecho ya que, en particular, no se niega al CAL la facultad de cobrar por tal habilitación, sino que se advierte que tal cobro debe sujetarse a las disposiciones contenidas en el TUO de la Ley 27444.
138. En efecto, lo único que se persigue es que el CAL, en lo que se refiere a los derechos de tramitación para la obtención de la colegiatura -en cualquiera de sus modalidades- cobre los montos en función al costo que tal corporación asume al respecto. Así, los montos que cobren los distintos colegios de abogados no necesariamente serán los mismos, porque los costos en los que incurre el CAL para otorgar la colegiatura no son iguales a los costos en los que incurren los otros colegios de abogados en Lima o provincia (por ejemplo, las remuneraciones de los profesionales que intervienen o los materiales utilizados no son iguales).
139. Así, ni la Comisión ni esta Sala pretenden establecer ni topes mínimos ni máximos en cuanto a los derechos de tramitación que exige el CAL para las incorporaciones en las modalidades “Grupal” e “Individual”, sino única y

---

**Artículo 1.-** La presente Ley tiene por objeto garantizar la libre iniciativa y las inversiones privadas, efectuadas o por efectuarse, en todos los sectores de la actividad económica y en cualesquiera de las formas empresariales o contractuales permitidas por la Constitución y las Leyes.

Establece derechos, garantías y obligaciones que son de aplicación a todas, las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que sean titulares de inversiones en el país. Sus normas son de observancia obligatoria por todos los organismos del Estado, ya sean del Gobierno Central, Gobiernos Regionales, o Locales, a todo nivel.

**Artículo 2.-** El Estado garantiza la libre iniciativa privada. La Economía Social de Mercado se desarrolla sobre la base de la libre competencia y el libre acceso a la actividad económica.

**Artículo 3.-** Se entiende por libre iniciativa privada el derecho que tiene toda persona natural o jurídica a dedicarse a la actividad económica de su preferencia, que comprende la producción o comercialización de bienes o la prestación de servicios, en concordancia con lo establecido por la Constitución, los tratados internacionales suscritos por el Perú y las Leyes.

exclusivamente que lo que tal corporación cobre sea el reflejo de los costos incurridos, conforme a las disposiciones aplicables establecidas por la PCM.

140. De otro lado, en el informe oral llevado a cabo el 11 de abril de 2018, el CAL señaló que de conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1367<sup>65</sup>, son rentas de los colegios de abogados las que se obtengan de los derechos de incorporación de los abogados, cuya tasa serán fijadas en los Estatutos respectivos.
141. En efecto, siendo lo referido en el numeral precedente cierto, ello no impide en modo alguno que, al momento de determinar tales derechos de incorporación se deban observar las disposiciones previstas en el TUO de la Ley 27444, específicamente en sus artículos 51.1 y 52.1, conforme se ha desarrollado en el acápite III.7 de la presente resolución. Asimismo, lo indicado en párrafo precedente tampoco implica que los conceptos analizados no sean exigidos en ejercicio de función administrativa por parte del CAL, tal como se ha explicado en los acápites III.4 y III.5 del presente pronunciamiento.
142. Como precisión final, resulta importante indicar que lo resuelto en el presente pronunciamiento respecto de los cobros para la incorporación al CAL no implica su gratuidad, sino que el monto que determine tal colegio profesional al respecto cumpla con el marco legal que le es aplicable.

III.8 Análisis de legalidad: Sobre la medida detallada en el numeral 1 (iii) del presente pronunciamiento consistente en la exigencia de presentar copia simple del certificado del curso de práctica forense

143. En la resolución recurrida, la Comisión señaló que, al exigir la presentación de la copia simple del certificado del curso de práctica forense, el CAL no está actuando acorde con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 1367 y, en consecuencia, contraviene también el principio de legalidad regulado en numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444.
144. Por su parte, el CAL ha señalado que cumple con asegurar la calidad y estándares éticos de los profesionales que patrocinarán casos judiciales a través del curso de práctica forense. Así, dicho colegio profesional, desde la emisión de la Ley 1367, es decir, por mandato legal, cuenta con la atribución de dirigir una academia para la enseñanza de la práctica forense. En tal sentido, a criterio del CAL, la exigencia del curso de práctica forense es legal y razonable,

<sup>65</sup> LEY 1367, COLEGIO DE ABOGADOS

Artículo 11. Son rentas de los colegios:

(...)

b) El que se obtenga de los derechos de incorporación de los abogados, cuya tasa será fijada en los estatutos respectivos.

(...)



puesto que es concordante con el ejercicio del patrocinio judicial de conformidad con lo dispuesto en la LOPJ.

145. Sobre el particular, el artículo 4 de la Ley 1367<sup>66</sup> señala que, para la inscripción en el colegio de abogados del distrito judicial correspondiente, el profesional en Derecho deberá presentar el oficio de la respectiva Corte en que se señale el aviso de la inscripción y pagar los derechos respectivos.
146. Por su parte, el artículo 5.10 del Reglamento de Incorporaciones del CAL<sup>67</sup>, aprobado en la sesión de Junta Directiva del 27 de febrero de 2016, establece como requisito para la incorporación al CAL en las modalidades “Grupal” e “Individual” la copia del certificado del curso de práctica forense.
147. El artículo 9 de la Ley 1367<sup>68</sup> señala que, entre las atribuciones de los colegios de abogados, se encuentra la de sostener una academia para la enseñanza de práctica forense a los bachilleres en un determinado distrito judicial.
148. Sobre el particular, comentando la relación existente entre los colegios de abogados y la academia de práctica forense, el profesor Javier Kiefer-Marchand señaló que, en realidad, dicha disposición estaba referida a la obtención del título de abogado, y no a la colegiatura, lo cual se evidencia porque el artículo citado precedentemente se refiere a que el curso de práctica forense se imparte a los “bachilleres”, conforme se explica seguidamente:

*“En su artículo 535, la Ley Orgánica de Educación Pública, N° 9359 dispone que “para obtener el título de Abogado, será indispensable ..... “haber hecho la Práctica Forense por no menos de dos años, conforme al “artículo 539”. Este artículo se limita a indicar que “La Facultad organizará “y vigilará la Práctica Forense de sus alumnos”. En la Ley 1367, de 20 de Diciembre de 1910, se señalan las atribuciones de los Colegios de Abogados y, entre éstas, el artículo 9/a, indica la de “sostener una academia para la enseñanza de la práctica forense “a los bachilleres del respectivo distrito judicial”.*

---

<sup>66</sup> **LEY 1367, COLEGIO DE ABOGADOS**

**Artículo 4.** Para ejercer la abogacía en un distrito judicial, se requiere, además de las condiciones puntualizadas por las leyes vigentes, estar inscrito en la matrícula de abogados que llevan las respectivas Cortes Superiores.

<sup>67</sup> **REGLAMENTO DE INCORPORACIONES DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA**

**Artículo 5. REQUISITOS.** - Para los fines de Incorporación a la Orden el abogado deberá cumplir con presentar los siguientes documentos:

(...)

10.- Una copia simple del Certificado del Curso de Práctica Forense con fecha de emisión no mayor de seis meses. En caso de superar dicho tiempo, el interesado deberá pagar la suma indicada en la Tabla de Tasas administrativas de la Institución; para obtener una emisión actualizada del certificado. (El certificado caduca a los 5 años de emisión).

(...)

<sup>68</sup> **LEY 1367, LEY DEL COLEGIO DE ABOGADOS**

**Artículo 9.- Son atribuciones generales de los colegios de abogados:**

(...)

a) Sostener una academia para la enseñanza de práctica forense a los bachilleres del respectivo distrito judicial.

(...)

*De acuerdo con esta última disposición legal, los alumnos de cuarto y quinto años de las Facultades de Derecho de nuestras Universidades deben asistir a las Conferencias de Práctica que se organizan anualmente en los Colegios de Abogados y, para poder presentarse a los exámenes para optar el título de Abogado, deben justificar, mediante un certificado, que han asistido efectivamente a dichas conferencias con un porcentaje mínimo del 50%, como lo establecen los Reglamentos respectivos. Conviene tener presente que, cuando se promulgó la referida Ley, no existían en nuestras Universidades ni cursos de práctica, ni seminarios. La situación es, actualmente, muy diferente. En nuestras Facultades de Derecho (me refiero especialmente a las de Lima) estos cursos y estos seminarios funcionan con toda regularidad y se adaptan perfectamente a los cursos teóricos que en ellas se dictan: es así como existen, desde muchos años, cursos prácticos de Derecho Procesal Civil, Derecho Procesal Penal. Derecho del Trabajo, etc., y Seminarios de Derecho Civil y de Derecho Penal. Los exámenes de grado demuestran los buenos resultados obtenidos y es fácil constatar un mejoramiento gradual en la formación profesional de los egresados”.*<sup>69</sup>

149. Al respecto, aun si se considerase que el curso de práctica forense está relacionado con la colegiatura, no se desprende del texto de la Ley 1367 que el mismo sea un requisito para incorporarse a los colegios de abogados. En efecto, el citado artículo 9 de dicha ley habilita a que tales colegios únicamente cuenten y conduzcan una academia para la enseñanza de práctica forense.
150. Por ello, al exigir la presentación del requisito analizado, el CAL contraviene lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley 1367 y, en consecuencia, el principio de legalidad regulado en numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444<sup>70</sup>.
151. En atención a lo expuesto, se debe confirmar la resolución apelada en el extremo que declaró barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar la copia simple del certificado del curso de práctica forense para la tramitación de los procedimientos de incorporación a la orden del CAL bajo las modalidades “Grupal” e “Individual”, difundido a través de su portal web institucional con el documento denominado “Requisitos de Incorporación”, para ejercer el patrocinio de casos ante el Poder Judicial, y establecido en el numeral 10 del artículo 5 del Reglamento de Incorporaciones del CAL, aprobado en la sesión de Junta Directiva de fecha 27 de febrero de 2016.

---

<sup>69</sup> KIEFER-MARCHAND, Javier “Los Colegios de Abogados y las Academias de Práctica Forense” En: PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ, Derecho, Órgano de la Facultad de Derecho XIV, Lima 1995. Año XII. p. 104 y 105.

<sup>70</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**  
**TÍTULO PRELIMINAR. Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**  
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:  
1.1. 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.  
(...)

152. Asimismo, corresponde confirmar la resolución apelada, en el extremo que dispuso la eliminación de las barreras burocráticas declaradas ilegales, de conformidad con lo previsto en el artículo 26BIS del Decreto Ley 25868.
153. Finalmente, se debe confirmar la resolución recurrida en el extremo que dispuso que un extracto de la presente resolución sea publicada en el diario oficial “El Peruano” y su texto completo en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas, para conocimiento de los ciudadanos, agentes económicos y entidades interesadas, de conformidad con lo previsto en el literal c) del segundo párrafo del artículo 26 BIS del Decreto Ley 25868, Ley de Organización y Funciones del Indecopi<sup>71</sup>.

### III.9 Otros argumentos

154. En el escrito presentado el 17 de abril de 2018, el CAL ha señalado que, de argumentarse que la colegiatura sería un acto administrativo, es imposible que sobre esta se pueda presentar algún tipo de recurso previsto en la Ley 27444 o que el propio CAL puede declarar la nulidad de oficio de una colegiatura. En cualquier caso, el mecanismo a seguir por el colegio sería el de desafiliación, como si se tratara de un club o gremio privado.

71

**DECRETO LEY 25868, LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL – INDECOPI, MODIFICADO POR LA LEY 30056**

**Artículo 26BIS.-** La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas es competente para conocer sobre los actos y disposiciones, así como respecto a cualquier otra modalidad de actuación de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irrazonablemente 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 N°s. 283, 668, 757 y el Artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776, 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 impondrá sanciones al funcionario, servidor público o a cualquier persona que ejerza funciones administrativas por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, que aplique u ordene la aplicación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad, en los siguientes supuestos:

(...)

c) Cuando en un procedimiento iniciado de parte se denuncie la aplicación de barreras burocráticas previamente declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad en un procedimiento de oficio, consistentes en:

1. Incumplir disposiciones legales en materia de simplificación administrativa.
2. Incumplir disposiciones legales que regulen el otorgamiento de licencias, autorizaciones y permisos para la ejecución de obras y realización de actividades industriales, comerciales o de servicios, públicos o privados.
3. Incumplir disposiciones legales que regulen el despliegue de infraestructura en servicios públicos.
4. Otras disposiciones administrativas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad previamente por la Comisión.

Para el inicio del procedimiento sancionador de los supuestos previstos en el literal c) del presente artículo, es requisito que la resolución de la Comisión que declara la barrera burocrática ilegal o carente de razonabilidad sea publicada previamente en el diario oficial El Peruano y haya quedado firme o fuera confirmada por el Tribunal del INDECOPI.

El INDECOPI reglamenta la forma de difusión de las resoluciones para conocimiento de los ciudadanos, agentes económicos y entidades interesadas. El costo de la publicación en el diario oficial será asumido por la entidad denunciada.

155. Sobre el particular, el artículo 29 del TUO de la Ley 27444<sup>72</sup> señala que el procedimiento administrativo es 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. Asimismo, la definición de acto administrativo se encuentra prevista en el artículo 1 de dicha ley, y es como sigue:

**TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

**“Artículo 1.- Concepto de acto administrativo**

1.1 Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

1.2 No son actos administrativos:

1.2.1 Los actos de administración interna de las entidades destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios. Estos actos son regulados por cada entidad, con sujeción a las disposiciones del Título Preliminar de esta Ley, y de aquellas normas que expresamente así lo establezcan.

1.2.2 Los comportamientos y actividades materiales de las entidades.”

156. Al respecto, se analizarán las características de los actos administrativos previstas en el TUO de la Ley 27444, con relación al otorgamiento de la colegiatura por parte del CAL:

CARACTERÍSTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO <sup>73</sup>	OTORGAMIENTO DE LA COLEGIATURA/HABILITACIÓN
a) Declaración de cualquier entidad.	El CAL es una entidad de la Administración Pública que ejerce función administrativa cuando habilita -de forma unilateral- a los abogados a ejercer el patrocinio judicial.
b) Destinada a producir efectos jurídicos.	La colegiatura habilita a los profesionales en Derecho a poder ejercer el patrocinio judicial.

<sup>72</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

**Artículo 29.- Definición de procedimiento administrativo**

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

<sup>73</sup> Características esbozadas por Juan Morón con base a la definición de acto administrativo que contempla el artículo 1 del TUO de la Ley 27444. (MORON op. cit. Pp. 119-122)

c) Que sus efectos recaigan sobre los derechos, intereses y obligaciones de los administrados.	El sujeto pasivo (el abogado que desee colegiarse) sea veré directamente afectado (a favor) en sus derechos e intereses, al permitírsele ejercer el patrocinio judicial.
d) En una situación concreta.	El otorgamiento de la colegiatura es personal y recae exclusivamente en el profesional solicitante.
e) En el marco de Derecho Público.	De acuerdo con el artículo 20 de la Constitución Política del Perú, el CAL está sujeto al Derecho Público.

157. Así pues, se advierte que dentro del concepto amplio de acto administrativo contemplado por la ley administrativa nacional, se puede considerar a la colegiatura, en tanto habilita a que los profesionales en Derecho puedan ejercer su profesión ante el Poder Judicial.
158. De acuerdo con el Reglamento de Incorporaciones, una vez presentados todos los documentos requeridos para la colegiatura y previamente a la juramentación o promesa en la ceremonia, se inscribirá en el “Registro del Colegio” tal situación. Como acreditación de ello, se le entregarán a los que deseen colegiarse un número de Colegiación (que deberá figurar en su título profesional), un diploma de incorporación y un carné de miembro de la Orden<sup>74</sup>.
159. Asimismo, con relación a la impugnación del acto de la colegiatura, resulta importante indicar que de conformidad con el Reglamento de Incorporaciones, la documentación presentada está sujeta a una doble verificación por parte del Área de Incorporaciones y por el Vice-Decano. En caso de “*dudas o inconveniencias*” que surjan en el procesamiento y verificación de los documentos, serán resueltos por el Vice- Decano.
160. Entonces, contrariamente a lo señalado por el CAL, sí se ha previsto en el propio Reglamento de Incorporaciones la revisión de una primera verificación de la documentación presentada por parte de los profesionales en Derecho que deseen colegiarse.

74

**REGLAMENTO DE INCORPORACIONES DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA**  
**ARTÍCULO 6°. - DE LA JURAMENTACIÓN OBLIGATORIA**

(...)

Contestando el Abogado “sí juro” o “sí prometo”; según el caso; siendo inscrito previamente en el Registro del Colegio, para cuyo efecto se le otorgará un número de Colegiación, el cual deberá figurar en su Título, Diploma de Incorporación y en el carné de miembro de la Orden.

(...)

161. Sin perjuicio de ello, de la lectura de la definición de acto administrativo contenido en el artículo 1 del TUO de la Ley 27444, no se advierte que la impugnabilidad o no de un acto administrativo sea un elemento que determine su naturaleza. Así, en nuestro ordenamiento jurídico no todos los actos administrativos son impugnables<sup>75</sup> como, por ejemplo, las resoluciones que resuelven las quejas interpuestas por los administrados<sup>76</sup>. Por lo demás, no toda resolución es susceptible de ser impugnada en dicha sede, incluso, resulta posible crear procedimientos con instancia única, conforme lo ha referido el Tribunal Constitucional:

**EXPEDIENTE 3088-2003-AA/TC**

*“2. Al respecto, cabe indicar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 010-2001-AI/TC, vinculante a todos los poderes públicos, ha precisado que el derecho a la pluralidad de instancias no es parte del contenido esencial del derecho al “debido proceso administrativo” –pues no toda resolución es susceptible de ser impugnada en dicha sede–; pero sí lo es del derecho al debido proceso “judicial”, pues la garantía que ofrece el Estado Constitucional de Derecho es que las reclamaciones de los particulares contra los actos de los órganos públicos sean resueltas por un juez independiente, imparcial y competente, sede ésta en la que, además, se debe posibilitar que lo resuelto en un primer momento pueda ser ulteriormente revisado, cuando menos, por un órgano judicial superior.*

*3. En efecto, lo que se debe analizar en la garantía del debido proceso es que ella contenga elementos que sean razonablemente imprescindibles para que un proceso o procedimiento pueda ser considerado justo; en ese orden de ideas, es posible crear procedimientos con instancia única (en sede administrativa), siempre y cuando tal*

<sup>75</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

**Artículo 215. Facultad de contradicción**

215.1 Conforme a lo señalado en el artículo 118, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

215.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.

215.3 No cabe la impugnación de actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes, ni la de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.

215.4 Cabe la acumulación de pretensiones impugnatorias en forma subsidiaria, cuando en las instancias anteriores se haya analizado los hechos y/o fundamentos en que se sustenta la referida pretensión subsidiaria.

<sup>76</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

**Artículo 167.- Queja por defectos de tramitación**

167.1 En cualquier momento, los administrados pueden formular queja contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos establecidos legalmente, incumplimiento de los deberes funcionales u omisión de trámites que deben ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto en la instancia respectiva.

167.2 La queja se presenta ante el superior jerárquico de la autoridad que tramita el procedimiento, citándose el deber infringido y la norma que lo exige. La autoridad superior resuelve la queja dentro de los tres días siguientes, previo traslado al quejado, a fin de que pueda presentar el informe que estime conveniente al día siguiente de solicitado.

167.3 En ningún caso se suspenderá la tramitación del procedimiento en que se haya presentado queja, y la resolución será irrecurrible.

167.4 La autoridad que conoce de la queja puede disponer motivadamente que otro funcionario de similar jerarquía al quejado, asuma el conocimiento del asunto.

167.5 En caso de declararse fundada la queja, se dictarán las medidas correctivas pertinentes respecto del procedimiento, y en la misma resolución se dispondrá el inicio de las actuaciones necesarias para sancionar al responsable.

(Subrayado agregado)

*limitación o restricción resulte razonable y no esencial para que el debido proceso pueda cumplir sus funciones y considerarse justo.*  
(...)

162. Con relación a la posibilidad de la declaración de nulidad de oficio del acto de colegiación, el CAL deberá observar las disposiciones sobre la materia contenidas en el artículo 211 del TUO de la Ley 27444.
163. Asimismo, no es cierto que para anular una colegiatura otorgada se siga únicamente un procedimiento de “*desafiliación, tal como si se tratara de un club o gremio privado*”, debido a que, por ejemplo, dentro de las medias disciplinarias que impone el CAL se encuentran la suspensión y la expulsión<sup>77</sup>, siendo que tales procedimientos deben seguir las garantías previstas en el TUO de la Ley 27444, tal como lo indicó el Tribunal Constitucional en el marco del Expediente 05691-2008-PA/TC.

### III.10 Precisiones finales

164. El CAL ha hecho referencia en el informe oral llevado a cabo el 11 de abril de 2018 y en el escrito presentado el 17 de abril del mismo año, que la incorporación de los abogados a dicha corporación trae consigo una tradición y un significado que debe considerarse al momento de resolver el presente caso.
165. La Sala reconoce que tal institución fundada en 1804<sup>78</sup> ha tenido y tiene un rol importante en nuestra sociedad, que va más allá de la colegiatura para el ejercicio profesional de los abogados ante el Poder Judicial. Sin embargo, es únicamente respecto de este último aspecto que la Comisión y la Sala se han pronunciado, conforme al ordenamiento jurídico vigente.
166. Asimismo, este Colegiado, al igual que la Comisión, manifiesta que tampoco pretende afectar el presupuesto del CAL y, de modo indirecto, a sus agremiados, sino exclusivamente ejercer las competencias otorgadas por el artículo 26BIS del Decreto Ley 25868 en resguardo de los administrados, quienes no deben verse afectados por la imposición de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad.
167. Finalmente, en atención a lo expuesto y desarrollado en la presente resolución, se dispone que la Secretaría Técnica de la primera instancia, en el marco de

---

<sup>77</sup> **ESTATUTO DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA**  
**Artículo 51-** Las medidas disciplinarias que impone el CAL son:  
a. Amonestación con o sin multa.  
b. Suspensión hasta por dos años.  
c. Separación hasta por cinco años.  
d. Expulsión.

<sup>78</sup> De conformidad con el Estatuto del CAL.

sus competencias, evalúe la pertinencia de iniciar procedimientos de eliminación de barreras burocráticas contra otros colegios profesionales, en los ámbitos donde ejerzan función administrativa.

#### IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

**PRIMERO:** rectificar de oficio el error material incurrido en la Resolución 079-2017/CEB-INDECOPI del 27 de enero de 2017, precisándose que, en la sumilla, en la parte considerativa y en la parte resolutive de dicho acto administrativo debe decir “*Junta Directiva*” y no “*Consejo Directivo*”.

**SEGUNDO:** confirmar la Resolución 0079-2017/CEB-INDECOPI del 27 de enero de 2017, que declaró barrera burocrática ilegal las siguientes medidas impuestas por el Colegio de Abogados de Lima:

- (i) La exigencia del monto ascendente a S/ 1 500,00 (mil quinientos y 00/100 soles) para la tramitación del procedimiento de incorporación al Colegio de Abogados de Lima, bajo la modalidad “Grupal”, aprobado por su Junta Directiva en su sesión del 26 de julio de 2011 y difundido a través de su portal web institucional con el documento denominado “Requisitos de Incorporación”, para ejercer el patrocinio de casos ante el Poder Judicial.
- (ii) La exigencia del monto ascendente a S/ 2 700,00 (dos mil setecientos y 00/100 soles) para la tramitación del procedimiento de incorporación a la orden del Colegio de Abogados de Lima, bajo la modalidad “Individual”, aprobado por su Junta Directiva en sus sesiones del 26 de julio de 2011 y 16 de febrero de 2016 y difundido a través de su portal web institucional con el documento denominado “Requisitos de Incorporación”, para ejercer el patrocinio de casos ante el Poder Judicial.
- (iii) La exigencia de presentar la copia simple del certificado del curso de práctica forense para la tramitación de los procedimientos de incorporación a la orden del Colegio de Abogados de Lima bajo las modalidades “Grupal” e “Individual”, difundido a través de su portal web institucional con el documento denominado “Requisitos de Incorporación” y establecido en el artículo 5.10 del Reglamento de Incorporaciones del Colegio de Abogados de Lima, aprobado en la sesión de Junta Directiva de fecha 27 de febrero de 2016, para ejercer el patrocinio de casos ante el Poder Judicial.

**TERCERO:** confirmar la Resolución 0079-2017/CEB-INDECOPI del 27 de enero de 2017, que dispuso la eliminación de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento.



**CUARTO:** confirmar la Resolución 0079-2017/CEB-INDECOPI del 27 de enero de 2017, que dispuso la publicación de un extracto de la presente resolución en el diario oficial “El Peruano” y su texto completo en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas.

**QUINTO:** disponer que la Secretaría Técnica de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas evalúe la pertinencia de iniciar procedimientos de eliminación de barreras burocráticas contra otros colegios profesionales, en los ámbitos donde ejerzan función administrativa.

***Con la intervención de los señores vocales Ana Asunción Ampuero Miranda, Javier Hernando Illescas Mucha, Armando Luis Augusto Cáceres Valderrama, y Gilmer Ricardo Paredes Castro.***

**ANA ASUNCIÓN AMPUERO MIRANDA**  
**Presidenta**