



La actividad extraterritorial de la Administración Pública: un acercamiento a los actos administrativos transnacionales^(*)

The extraterritorial activity of the Public Administration: an approach to transnational administrative acts

Giancarlo Vignolo Cueva^(**)

Garrigues (Lima, Perú)

“Por difícil y prolongada que sea la terrible experiencia no intentaremos llegar a ningún acuerdo ni toleraremos la menor negociación; tal vez demostraremos misericordia, pero no la pediremos”

Sir Winston Leonard Spencer Churchill

Resumen: En el presente trabajo el autor reflexiona y analiza la regulación peruana y la doctrina nacional y extranjera existente sobre los actos administrativos transnacionales, ya sea que hayan sido emitidos por una Administración Pública peruana o por una extranjera, y si los mismos tienen o no validez y eficacia en los ordenamientos jurídicos donde no fueron expedidos. Finalmente, plantea la posibilidad de una revisión normativa *ad intra* tanto a nivel legal como de tratados internacionales.

Palabras clave: Administración Pública - Acto administrativo transnacional - Validez - Eficacia - Soberanía - Territorialidad - Tratados internacionales - Homologación - Reconocimiento

Abstract: In this paper the author reflects and analyzes the Peruvian regulation and the existing national and foreign doctrine on transnational administrative acts, whether they have been issued by a Peruvian or a foreign Public Administration, and whether or not they are valid and effective in the legal systems where they were not issued. Finally, it raises the possibility of an *ad intra* normative review both at the legal level and in international treaties.

Keywords: Public administration - Transnational administrative act - Validity - Effectiveness - Sovereignty - Territoriality - International treaties - Homologation - Recognition - Recognition - Validity - Effectiveness - Sovereignty - Territoriality - International treaties - Validity

(*) Nota del Equipo Editorial: Este artículo fue recibido el 15 de agosto de 2022 y su publicación fue aprobada el 21 de octubre de 2022.
(**) Abogado por la Universidad de Piura (Lima, Perú). Magíster en Finanzas & Derecho Corporativo por la Universidad ESAN. Docente universitario. Especialista en Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Derecho Administrativo Sancionador. Asociado Senior del Departamento de Derecho Público (Administrativo y Regulatorio) del Estudio Garrigues (Oficina Lima). Ex abogado del Departamento Legal de la empresa Duke Energy Egenor S en C por A (hoy Orazul Energy Perú S.A.). Adscrito al Ilustre Colegio de Abogados de Lima (CAL). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4804-8196>. Correo electrónico: giancarlo.vignolo@gmail.com.



1. Introducción

Entre los meses de enero y febrero del año 1995, la República del Perú y la República del Ecuador tuvieron un enfrentamiento bélico por el lado oriental de la Cordillera del Cóndor sobre la cuenca del río Cenepa, Amazonas, en territorio peruano, que se denominó la *Guerra del Cenepa*.

Ecuador señalaba que cierta parte del territorio peruano le pertenecía, a lo que el Perú respondió afirmando que no existían temas territoriales y/o limítrofes pendientes con los países vecinos. Ello desató un enfrentamiento militar que terminó con la firma del Acta de Brasilia de octubre de 1998, en el Palacio de Itamaraty (Brasil), entre los presidentes Alberto Fujimori Fujimori (Perú) y Jamil Mahuad Witt (Ecuador). El Acta en cuestión ratificó el Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro de 1942, en la que se señaló que los territorios del Cenepa pertenecían a la República del Perú, incluyendo Tiwinza, concediéndose a Ecuador 1 km² de Tiwinza como propiedad privada, bajo la legislación peruana, en donde, al día de hoy, están sepultados 14 soldados ecuatorianos que lucharon en la referida guerra.

Este relato histórico-castrense, ocurrido en el marco de la defensa del territorio peruano en los años 90, no hace sino darnos una muestra gráfica de lo que es y cómo se materializa la *soberanía* de los Estados. Bien es sabido que el territorio es uno de los componentes más intrínsecos y necesarios para la existencia de un Estado moderno, en adición al pueblo y al poder, y que el mismo es defendido ferozmente por sus líderes, autoridades y su población en general de cualquier intruso externo puesto que un Estado sin territorio es como un alma sin cuerpo, o viceversa.

En este contexto, la soberanía, recogida expresamente por la Carta de las Naciones Unidas⁽¹⁾ y por el artículo 43 de Constitución Política del Perú de 1993 (en adelante, la CPP), es entonces un principio básico del Estado. Así lo ha reconocido y ha afirmado el Tribunal Constitucional peruano cuando señala lo siguiente:

(...) la soberanía debe ser entendida como la potestad político-jurídica que permite decidir libremente sobre los asuntos internos y externos de un Estado. Una de las manifestaciones de la soberanía, es aquella que se denomina soberanía político-territorial, que consiste en el ejercicio del poder pleno, exclusivo y excluyente del que dispone un Estado sobre el territorio, pueblo y bienes materiales e inmateriales que se encuentran dentro de sus fronteras; derivándose de ello que, por sobre el orden jurídico

nacional, no puede existir ni reconocerse voluntad ajena ni superior al Estado mismo, que infiera en su propia obligación política ni jurídica (...) Este poder soberano autoriza a los Estados a decidir de manera autónoma las leyes que serán aplicadas en el ámbito espacial de su territorio; potestad que no encuentra mayor límite que las establecidas en las normas de derecho público interno y las normas de derecho público externo. Ello significa que, en virtud a este principio, cada uno de los Estados debe hacer prevalecer su soberanía respetando la de los demás, evitando la imposición de leyes extranjeras en el territorio nacional (Tribunal Constitucional, 2010, FF.JJ. 28, 29 y 30).

Teniendo en cuenta esta introducción y la ontológica existente y correlación del Principio de Soberanía con el Estado, surge la interrogante de si es posible que el Estado peruano pueda lograr que un acto administrativo, elaborado y dictado por alguna Administración Pública dentro de su territorio nacional, pueda ser reconocido y más aún ejecutado dentro de las fronteras de otro Estado soberano; o, por el contrario, si un Estado extranjero puede lograr la referida empresa dentro del ámbito territorial de nuestra Nación.

A continuación, desde el Derecho Público, intentaremos responder estas cuestiones planteadas, con la finalidad de verificar si realmente existen los actos administrativos transnacionales (ya sean de nacionalidad peruana o extranjera) y si estos pueden desplegar sus efectos en territorios en donde no fueron pensados ni expedidos y tal vez ni siquiera queridos o deseados.

2. El Principio de Territorialidad y sus excepciones

El artículo 54 de la CPP señala que el territorio del Estado peruano es inalienable e inviolable. Comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre. El

(1) La Carta de las Naciones Unidas se firmó el 26 de junio de 1945 en la ciudad de San Francisco (USA), al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año. El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia es parte integrante de la Carta. Entre los mecanismos para lograr los propósitos de dicha carta (como son mantener la paz y seguridad internacional, fomentar las relaciones de amistad entre las naciones, la cooperación internacional, entre otros), su artículo 2.1 precisa que las Naciones Unidas y sus Estados miembros respetan el Principio de igualdad soberana de todos sus miembros.



dominio marítimo del Estado comprende el mar adyacente a sus costas, así como su lecho y subsuelo, hasta la distancia de 200 millas marinas desde las líneas de base que establece la ley.

En este escenario, a partir de los Principios de Soberanía y Territorialidad, se puede entender que los actos legislativos (leyes, en sentido amplio), los actos jurisdiccionales (sentencias judiciales) y/o los actos administrativos más variados, que sean emitidos por alguno de los órganos del Estado peruano, tienen vigencia y eficacia solo y únicamente dentro del espacio geográfico peruano antes esbozado (aire, mar y tierra). Ello no es así dentro de las fronteras de otro Estado soberano (ya sea que tenga o no colindancia con el Estado peruano), salvo determinadas excepciones que veremos más adelante.

En ese sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional de la República de Colombia, en su Sentencia C-1189/00 (2000), al señalar, sobre materia de orden penal, lo que se describe a continuación:

El principio de territorialidad, fundamento esencial de la soberanía, de acuerdo con el cual cada Estado puede prescribir y aplicar normas dentro de su respectivo territorio, por ser éste su “natural” ámbito espacial de validez. Forman parte integral de este principio, las reglas de “territorialidad subjetiva” (según la cual el Estado puede asumir jurisdicción sobre actos que se iniciaron en su territorio, pero culminaron en el de otro Estado) y “territorialidad objetiva” (en virtud de la cual cada Estado puede aplicar sus normas a actos que se iniciaron por fuera de su territorio, pero culminaron o tuvieron efectos sustanciales y directos dentro de él. Por su solidez e importancia, se puede considerar al principio de territorialidad como la regla general a aplicar, y a los demás principios como sus excepciones, puesto que legitiman el ejercicio extraterritorial de la jurisdicción.

Al respecto, es oportuno mencionar que el artículo 1 de la Parte General del Código Penal peruano, aprobado mediante Decreto Legislativo 635, señala que la Ley penal peruana se aplica a todo aquel que comete un hecho punible *en el territorio de la República*, aunque establece excepciones tales como: (i) las contenidas en el Derecho Internacional; (ii) la aplicación del Derecho penal peruano a las naves o aeronaves nacionales públicas, *en donde se encuentren*; y (iii) a las naves o aeronaves nacionales privadas, que se encuentren en alta mar o en espacio aéreo *donde ningún Estado ejerza soberanía*.

A mayor abundamiento y a modo de ejemplo, el artículo 6 de la Ley de Aeronáutica Civil del Perú, Ley 27261 (en adelante, la LACP), establece que los hechos ocurridos, actos realizados y delitos cometidos a bordo de una aeronave civil peruana fuera del territorio del Perú también se someten a las leyes y tribunales peruanos cuando se encuentre sobre: (i) altamar o en espacio aéreo donde ningún Estado ejerza soberanía; o (ii) en territorio extranjero, excepto que los efectos de tales hechos, actos o delitos afecten la seguridad o el orden público del Estado subyacente o causen daño a personas o bienes

dentro de dicho territorio.

Asimismo, el artículo 7 del mismo cuerpo legislativo menciona que los hechos ocurridos, actos realizados y delitos cometidos a bordo de una aeronave civil extranjera en vuelo sobre territorio peruano se rigen por las leyes del Estado de matrícula de la aeronave, excepto en los siguientes casos, bajo los cuales se someterán a las leyes y tribunales nacionales, cuando: (i) afecten la seguridad o el orden público del Perú; o (ii) causen daño a personas o bienes en territorio peruano.

Adicionalmente, el artículo 2 del mismo cuerpo normativo penal establece expresamente la posibilidad de que la Ley penal peruana pueda ser aplicada fuera de las fronteras del Perú, consagrando así el *Principio de Extraterritorialidad*.

Sobre el particular, se menciona que la Ley penal nacional puede aplicarse a todo delito *cometido en el extranjero* cuando: (i) el agente es funcionario o servidor público en desempeño de su cargo (p.e. un funcionario peruano de una oficina consular ubicada en otro país); (ii) se atenta contra la seguridad o la tranquilidad pública o se traten de conductas tipificadas como lavado de activos, siempre que produzcan efectos en el territorio de la República del Perú; (iii) se agravie al Estado y la defensa nacional, a los Poderes del Estado y el orden constitucional o al orden monetario; y/o (iv) es perpetrado contra un peruano o por un peruano y el delito es previsto como susceptible de extradición según la Ley peruana, siempre que sea punible también en el Estado en que se cometió y el agente ingresa de cualquier manera al territorio de la República peruana.

Por otro lado, desde el Derecho Procesal Civil, el artículo 1 del Texto Único Ordenado (TUO) del Código Procesal Civil, aprobado mediante Resolución Ministerial 010-93-JUS (en adelante, el CPCivil), consagra en su seno el Principio de Territorialidad al establecer que “La potestad jurisdiccional del Estado en materia civil, la ejerce el Poder Judicial con exclusividad. La función jurisdiccional es indelegable y su ámbito abarca todo el territorio de la República [énfasis agregado]”, ello sin perjuicio de las disposiciones normativas que contemplan



la posibilidad de reconocimiento y ejecución de sentencias extranjeras, como veremos más adelante.

Ahora bien, con respecto al Derecho Administrativo en sentido estricto, siempre ha existido la idea, históricamente arraigada, de que esta rama del Derecho Público es consustancialmente territorial (Principio de Territorialidad), al regular, entre otros asuntos, las relaciones del Estado peruano (y sus distintas Administraciones Públicas) con sus ciudadanos y/o los extranjeros que se encuentren dentro de territorio nacional (administrados).

En ese sentido, se ha esbozado el numeral 2 del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158, al señalar que "(...) los Ministerios y Entidades Públicas del Poder Ejecutivo ejercen sus competencias exclusivas en todo el territorio nacional con arreglo a sus atribuciones y según lo disponga su normatividad específica y están sujetos a la política nacional y sectorial", siendo que el Presidente de la República debe "adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, de la integridad del territorio y de la soberanía del Estado [énfasis agregado]" (artículo 8, literal m).

Este principio también se aplica a nivel sub nacional o descentralizado, pues a los Gobiernos Regionales y a los Gobiernos Locales (municipales) peruanos, la ley les limita la aplicación de sus respectivas potestades públicas a sus correspondientes circunscripciones territoriales, no pudiendo avasallar las jurisdicciones y/o competencias de otros gobiernos sub nacionales establecidos. Así lo determina el artículo 3 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867, y los Artículos I y III del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972.

A mayor abundamiento, el numeral 1 del artículo 3 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, el TUO de la LPAG), señala que uno de los requisitos de validez del acto administrativo, que sea expedido por cualquiera de las Administraciones Públicas peruanas antes mencionadas, ya sea nacional, regional, local y/o sectorial, es la *competencia*, debiendo ser emitido por un órgano facultado por la Ley *en razón del territorio* (competencia territorial)⁽²⁾.

En este contexto, podemos afirmar que en el Perú la regla general establecida por nuestro ordenamiento jurídico es la aplicación del Principio de Territorialidad para las distintas ramas del Derecho, incluyendo el Derecho Administrativo, siendo la actuación extraterritorial del Estado una excepción esbozada por el propio legislador o incluso por Tratados Internacionales ratificados por el Perú.

3. Flexibilización de los Principios de Soberanía y Territorialidad: ¿el Estado peruano reconoce actos jurídicos -en sentido amplio- emitidos por otros ordenamientos?

Como ya habíamos adelantado, los Principios de Soberanía y Territorialidad, a lo largo del tiempo, han venido sufriendo modulaciones propias del devenir histórico y del tráfico jurídico internacional y, por ende, se han creado excepciones legislativas, ya sea de orden interno (leyes nacionales) o por ratificación de tratados internacionales, bilaterales o elaborados en el seno de organismos internacionales (Derecho Internacional Público), que versan sobre estas materias.

En ese sentido podemos encontrar que uno de los campos donde se han flexibilizado estos principios es el jurisdiccional o de impartición de justicia, como manifestación del poder soberano del Estado. Siendo ello así, hemos podido ubicar y analizar los siguientes ejemplos:

3.1. La Convención sobre el Reconocimiento y la Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras

La presente Convención, también denominada como *Convenio de Nueva York*, fue elaborada por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL, por sus siglas en inglés) y adoptada en la ciudad de New York el 10 de junio de 1958 (en adelante, la Convención). Cabe mencionar que fue ratificada por el Parlamento del Perú, mediante Resolución Legislativa 24810 de fecha 24 de mayo de 1988, luego de lo cual entró en vigencia en nuestro territorio.

Dicho tratado estableció la obligación a los Estados firmantes o partes (120, a la fecha), incluyendo al Perú, de reconocer el carácter vinculante de todas las sentencias

(2) Como señala Agudo Gonzáles, "(...) el territorio constituye el límite espacial de validez de las disposiciones y actuaciones jurídico-públicas de las CC. AA: no hay competencias sin territorio y, por ello, no hay competencias más allá del territorio" (2018, p. 102).



arbitrales contempladas en la Convención y ejecutarlas, si se les pide que lo hagan, conforme a la *lex fori*⁽³⁾.

Se trata de fomentar la ejecución de sentencias o laudos arbitrales extranjeros (es decir, dictados en el territorio de un Estado distinto al que se pide su ejecución) en el territorio nacional⁽⁴⁾, excluyendo la posibilidad de imponer el derecho interno respecto a las condiciones para su reconocimiento y/o ejecución, salvo que este derecho interno o nacional conceda derechos especiales o más favorables a la parte que pida la ejecución.

El Artículo IV de la Convención establece que, para obtener el reconocimiento y la ejecución de los laudos arbitrales extranjeros, la parte que pida ello deberá presentar los siguientes documentos:

1. El original debidamente autenticado de la sentencia arbitral o una copia de ese original que reúna las condiciones requeridas para su autenticidad y,
2. El original del acuerdo escrito que contenga la cláusula arbitral o una copia que reúna las condiciones requeridas para su autenticidad. Si el laudo o el acuerdo no estuvieran en el idioma oficial del país en que se invoca la sentencia, la parte que pida el reconocimiento y la ejecución deberá presentar una traducción oficial de dichos documentos.

Asimismo, de conformidad con el Artículo V de la Convención, solo se podrá denegar el reconocimiento y la ejecución de laudos arbitrales extranjeros, si se prueba ante la autoridad competente del país en el que se pide el reconocimiento y la ejecución lo siguiente:

- a) Que las partes en la cláusula arbitral estaban sujetas a alguna incapacidad en virtud de la Ley aplicable o que dicho acuerdo no es válido en virtud de la Ley a que las partes lo han sometido o, si no se señaló nada al respecto, de la Ley del país en que se haya dictado el laudo;
- b) Que la parte contra la cual invoca la sentencia arbitral no ha sido debidamente notificada de la designación del árbitro

o del procedimiento de arbitraje o no ha podido, por cualquier otra razón, hacer valer sus medios de defensa;

- c) Que la sentencia se refiere a una diferencia no prevista en el compromiso o no comprendida en las disposiciones de la cláusula arbitral o contiene decisiones que exceden de los términos de la referida cláusula;
- d) Que la constitución del tribunal arbitral o el procedimiento arbitral no se han ajustado al acuerdo celebrado entre las partes o, en su defecto, no se han ajustado a la Ley del país donde se ha efectuado el arbitraje;
- e) Que la sentencia no es aún obligatoria para las partes o ha sido anulada o suspendida por una autoridad competente del país en que, o conforme a cuya Ley, ha sido dictada esa sentencia;
- f) Que, según la Ley del país donde se pide el reconocimiento y ejecución, el objeto de la diferencia no es susceptible de solución por vía de arbitraje; o,
- g) Que el reconocimiento o la ejecución de la sentencia arbitral serían contrarios al orden público de ese país.

3.2. Tratado de Montevideo de Derecho Procesal Internacional de 1889 y el Tratado de Derecho Procesal Internacional de 1940

Si bien no existe un símil del Convenio de Nueva York respecto del reconocimiento⁽⁵⁾ y ejecución de todas y cada una de las sentencias judiciales extranjeras⁽⁶⁾, emitidas por los Poderes Judiciales de los distintos Estados, sí existieron ciertos intentos en el pasado para ello, que aún se mantienen vigentes.

(3) Significa la "Ley del Tribunal". Al respecto, véase Etala, 2016, p. 225.

(4) Cabe resaltar que el Tribunal Constitucional peruano ha reconocido la naturaleza de *jurisdicción* al arbitraje (aunque de carácter excepcional), teniendo plena y absoluta competencia para conocer y resolver las controversias sometidas al fuero arbitral, sobre materias de carácter disponible, con independencia jurisdiccional y, por tanto, sin intervención de ninguna autoridad, administrativa o judicial ordinaria. Al respecto, véase los Expedientes No. 6167-2005-PHC/TC y 00142-2011-PA/TC.

(5) De acuerdo con el Derecho Procesal Civil, existen dos (2) tipos de sistemas de reconocimiento (para sentencias): (i) *reconocimiento por homologación*, que se obtiene mediante la superación de un procedimiento *ad hoc* de homologación de la decisión extranjera. La autoridad competente valora si concurren los presupuestos y requisitos para conceder el reconocimiento en el marco de un procedimiento específico. Se trata de un proceso autónomo, distinto al proceso desarrollado en el Estado de origen; y el (ii) *reconocimiento incidental puro*, que se produce sin que sea necesario recurrir a un procedimiento específico de homologación de la decisión extranjera. La resolución extranjera se invoca directamente ante la autoridad del Estado receptor. Dicha autoridad controlará si la decisión extranjera cumple ciertos requisitos de regularidad para obtener el reconocimiento (Cabello, 2015, p. 36).

(6) De acuerdo con Ruchelli y Ferrer, "la sentencia, como producto natural del poder de soberanía, que se manifiesta mediante la jurisdicción, queda limitada, en cuanto a su eficacia, dentro de la soberanía que se ejerce" (1983, p. 10).



Así tenemos que, entre el 25 de agosto de 1888 y el 18 de febrero de 1889 se llevó cabo en la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay, el Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, en el cual se adoptaron ocho (8) tratados internacionales⁽⁷⁾ entre los países participantes, siendo uno de ellos el Tratado de Derecho Procesal Internacional de 1889.

Estos tratados fueron ratificados por las Repúblicas de Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay, adhiriéndose posteriormente Colombia, respecto de algunos de ellos.

Según Cabello, el reconocimiento de sentencias extranjeras respecto del Tratado de Montevideo de 1889 se encuentra en el Tratado de Derecho Procesal Internacional de 1940, el cual fue adoptado en el Segundo Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, llevado a cabo en la misma ciudad, el 19 de marzo de 1940 (2015, p. 37). Este último convenio fue ratificado por la mayoría de los países antes descritos, aunque no por el Perú⁽⁸⁾.

Al respecto, si bien el Perú no ratificó este último documento, podemos mencionar que el Tratado de Derecho Procesal Internacional de 1940 consta de 29 artículos y estableció que las sentencias dictadas en asuntos civiles, comerciales o contenciosos administrativos, las escrituras públicas y demás documentos otorgados por los funcionarios de un Estado⁽⁹⁾, se consideran auténticos en los otros Estados signatarios, siempre que estén debidamente legalizados.

Asimismo, las sentencias dictadas en asuntos civiles y comerciales en uno de los Estados signatarios, tendrán en los territorios de los demás la misma fuerza que en el país en donde fueron pronunciadas, si reúnen los siguientes requisitos:

1. Que hayan sido dictados por tribunal competente en la esfera internacional;
2. Que tengan el carácter de ejecutoriados o pasados en autoridad de cosa juzgada en el Estado en donde hayan sido pronunciados;
3. Que la parte contra la cual se hubieran dictado haya sido legalmente citada, y representada o declarada rebelde, conforme a la Ley del país en donde se siguió el juicio; y,
4. Que no se opongan al orden público del país de su cumplimiento.

Para solicitar el cumplimiento de las sentencias, se deberán presentar, ante los tribunales competentes (en donde también participará el Ministerio Público), los siguientes documentos: (i) copia íntegra de la sentencia; (ii) copia de las piezas necesarias para acreditar que se ha dado cumplimiento al derecho a la defensa; y (iii) copia auténtica del auto que declare que la sentencia tiene carácter de ejecutoriado o pasado a autoridad de cosa juzgada, y de las leyes en que dicho auto se funda.

Cabe mencionar que este Tratado de 1940 permite incluso que se ejecuten sentencias que contengan embargos sobre bienes ubicados en otro territorio, debiendo cumplirse con las formalidades antes descritas para ello.

3.3. Código de Derecho Internacional Privado o Código de Bustamante de 1928

Durante la Sexta Conferencia Internacional Americana de La Habana, República de Cuba, de fecha 20 de febrero de 1928, se adoptó el Código de Derecho Internacional Privado o también denominado *Código de Bustamante*⁽¹⁰⁾ (en adelante, el Código).

Este Código consta de 437 artículos y versa sobre distintas materias de orden civil y penal, tales como nacionalidad y naturalización de personas, domicilio, nacimiento y extinción de la personalidad civil, personas jurídicas, matrimonio y divorcio, propiedad y bienes, sucesiones y testamentos, obligaciones y contratos, comerciantes, Derecho Penal Internacional, extradición, entre otros.

El Código de Bustamante fue ratificado y se encuentra vigente, hasta el día de hoy, para las Repúblicas de Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela⁽¹¹⁾.

(7) Los tratados adoptados en este Congreso fueron sobre Derecho Civil Internacional, Derecho Comercial Internacional, Derecho Penal Internacional, Propiedad Literaria y Artística, Marcas de Comercio y de Fábrica, Patentes de Invención, Ejercicio de Profesionales Liberales, Derecho Internacional Privado y Derecho Procesal Internacional.

(8) Al respecto, véase: <https://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/f-17.html>

(9) Es interesante que el tratado haga referencia a "documentos otorgados por los funcionarios de un Estado"; pues, en un sentido amplio, podría entenderse que también incluye a los actos administrativos emitidos por la Administración de un Estado signatario correspondiente.

(10) Se denominó así por su impulsor y promotor, el jurista y político cubano Antonio Sánchez de Bustamante y Sirvén.

(11) Es oportuno mencionar que los Estados Unidos se retiraron a la mitad de las negociaciones del Código, México y Colombia no firmaron este tratado, y las Repúblicas de Argentina, Uruguay y Paraguay decidieron regirse por las normas de los Tratados de Montevideo sobre Derecho Internacional Privado de 1889, siendo que ciertos países firmantes lo ratificaron, pero con algunas reservas.



Al respecto, cabe mencionar que los artículos 423 y siguientes del Código, establecieron ciertos parámetros para la ejecución de sentencias dictadas por tribunales extranjeros. En ese sentido, se estableció que toda sentencia civil o contenciosa-administrativa⁽¹²⁾ dictada por uno de los Estados contratantes, tendrá fuerza y podrá ejecutarse en los demás si reúne las siguientes condiciones:

1. Que tenga competencia para conocer del asunto y juzgarlo, de acuerdo con las reglas del Código, el juez o tribunal que la haya dictado;
2. Que las partes hayan sido citadas personalmente o por su representante legal para el juicio;
3. Que el fallo no contravenga el orden público o el derecho público del país en que quiere ejecutarse;
4. Que sea ejecutorio en el Estado en que se dicte;
5. Que se traduzca autorizadamente por un funcionario o intérprete oficial del Estado en que ha de ejecutarse, si allí fuere distinto el idioma empleado; y,
6. Que el documento en que conste reúna los requisitos necesarios para ser considerado como auténtico en el Estado de que proceda, y los que requiera para que haga fe la legislación del Estado en que se aspira a cumplir la sentencia.

La ejecución de la sentencia deberá solicitarse al juez o tribunal competente, llevando a cabo las formalidades requeridas por la legislación interna, siendo que, contra la resolución judicial respectiva, se otorgarán todos los recursos que las leyes del Estado concedan respecto a sentencias definitivas dictadas en juicio declarativo de mayor cuantía.

Cabe mencionar que el Código señala que ningún Estado contratante ejecutará las sentencias dictadas en materia penal, pudiendo solo ejecutarse dichas sentencias en lo que respecta a la responsabilidad civil y sus efectos sobre los bienes del condenado, siempre que hayan sido dictadas por juez competente según el Código, y con audiencia al interesado, se cumplan todas las demás cuestiones formales del Código.

Sin perjuicio de lo anterior, es relevante señalar que también existen intentos tratadistas más recientes sobre las mismas materias.

Sobre el particular, recientemente el 02 de julio de 2019, en la Vigésima Segunda Sesión Diplomática de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado (HCCH, por sus siglas en inglés), se adoptó el *Convenio sobre Reconocimiento y Ejecución de Sentencias en Materia Civil o Mercantil*, el cual

a la fecha únicamente ha sido suscrito por la República Oriental del Uruguay.

Este Convenio pretende establecer un marco jurídico para el reconocimiento y ejecución de sentencias extranjeras en el ámbito del Derecho Privado, proceso que actualmente en el Perú, además de los tratados antes descritos, se rige por el Código Civil y CPCivil, como veremos a continuación.

3.4. Reglas del Código Civil y del CPCivil para el reconocimiento y la ejecución de sentencias judiciales extranjeras en el Perú

El Título IV del Código Civil peruano, aprobado mediante Decreto Legislativo 295 (artículos 2102 al 2111), establece que las sentencias pronunciadas por tribunales extranjeros tienen en la República del Perú la fuerza que les conceden los tratados respectivos. Si no hubiera tratado con el país en el que se pronunció la sentencia, tiene esta la misma fuerza que en aquel país se da a las sentencias pronunciadas por tribunales peruanos (*Principio de Reciprocidad*), siendo que si la sentencia procede de un país en el que (i) no se da cumplimiento a los fallos de los tribunales peruanos o (ii) se revisa el fondo de los referidos fallos peruanos, dicha sentencia extranjera no tiene fuerza en nuestra República (*Principio de Reciprocidad Negativa*).

Además, debe tenerse presente que el artículo 2111 del Código Civil establece que lo dispuesto en este cuerpo normativo respecto a las disposiciones sobre Competencia Jurisdiccional (Derecho Internacional Privado), cuando resulte aplicable, rige también para las resoluciones extranjeras que ponen fin al proceso y, especialmente, para las sentencias penales en lo referente a la reparación civil.

Ahora bien, para que se pueda llevar a cabo el proceso de reconocimiento u homologación de las sentencias extranjeras (denominado *Exequator*), se requiere lo siguiente:

(12) Salvo que tenga una acepción terminológica y/o histórica distinta, es de resaltar que el Código hace mención a las sentencias contenciosas-administrativas, lo cual nos demuestra que los actos administrativos sometidos a un control jurisdiccional en uno de los Estados, se reconocen en los otros Estados y, más aún, se pueden ejecutar (las sentencias) en los mismos.



- a) Que no resuelvan sobre asuntos de competencia peruana exclusiva;
- b) Que el tribunal extranjero haya sido competente para conocer el asunto, de acuerdo a sus normas de Derecho Internacional Privado y a los principios generales de competencia procesal internacional;
- c) Que se haya citado al demandado conforme a la Ley del lugar del proceso; que se haya concedido plazo razonable para comparecer; y que se le hayan otorgado garantías procesales para defenderse;
- d) Que la sentencia tenga autoridad de cosa juzgada en el concepto de las leyes del lugar del proceso;
- e) Que no exista en el Perú juicio pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo objeto, iniciado con anterioridad a la interposición de la demanda que originó la sentencia;
- f) Que no sea incompatible con otra sentencia que reúna los requisitos de reconocimiento y ejecución exigidos y que haya sido dictada con anterioridad; y,
- g) Que no sea contraria al orden público ni a las buenas costumbres.

Al respecto, la parte que requiera el reconocimiento y ejecución de la sentencia extranjera en el Perú, deberá presentar una solicitud o demanda al Poder Judicial peruano, adjuntando copia de la sentencia extranjera íntegra, debidamente legalizada y traducida oficialmente al español o castellano, así como los documentos que acrediten la concurrencia de los requisitos antes descritos.

Sobre esto último, los artículos 749, 837 y 838 del CPCivil señalan que el reconocimiento de sentencias judiciales extranjeras se tramita a través de un proceso no contencioso, debiendo interponerse la solicitud o demanda ante la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia en cuya competencia territorial tiene su domicilio la persona contra quien se pretende hacer valer la sentencia extranjera. Se presume que existe reciprocidad respecto a la fuerza que se da en el extranjero a las sentencias pronunciadas en el Perú, correspondiendo la prueba negativa a quien niegue la reciprocidad.

Cabe señalar que, a través del *Exequator*,

(...) se inviste a la sentencia extranjera, tal como ha sido dictada, de

los mismos efectos que tienen las sentencias de los jueces nacionales, sin necesidad de entrar a la revisión del juicio. Es pues, en principio, una revisión de formalidades procesales universalmente consagradas, que garantizan la observancia del debido proceso, reservándose el orden local un poder de control o de revisión de excepción, antes de prestarle la fuerza para su cumplimiento, ejerciendo nuestra judicatura una competencia internacional indirecta. Sentís Melendo expresa que lo que se examina, no es, pues, el litigio, sino la sentencia; mejor dicho, la materia litigiosa en el juicio de reconocimiento es la propia sentencia (Cabello, 1999, p. 805).

En este contexto, y teniendo en cuenta todo lo antes descrito, podemos mencionar que el Estado peruano no aplica a rajatabla los Principios de Soberanía y Territorialidad, sino que -legislativamente- admite modulaciones y/o excepciones en materia jurisdiccional, siendo que ahora analizaremos si ello también ocurre en materia jurídico-administrativa⁽¹³⁾.

4. Los Actos administrativos transnacionales o extraterritoriales: una mirada hacia el Perú

4.1. Marco conceptual

Como bien sabrá el lector, los actos administrativos se definen como *toda declaración de la Administración Pública que trae como consecuencia la producción de efectos jurídicos en ejercicio de una potestad administrativa*⁽¹⁴⁾, creando, modificando o extinguiendo los deberes, derechos, cargas, obligaciones, entre otros, de los administrados destinatarios del acto, lo cual se condice con lo establecido por el artículo 1 del TUO de la LPAG⁽¹⁵⁾.

- (13) Ciertos autores señalan que ya existe una “*internacionalización*” de la Administración, definida como “*todos aquellos fenómenos de carácter administrativo que sobrepasan las fronteras de los espacios administrativos nacionales, tanto si proceden de los mismos como si han sido concebidos desde un primer momento sin consideración de tales fronteras*” (Schmidt-Assmann, 2006, p. 9).
- (14) Al respecto, existe una controversia respecto de la noción de acto administrativo, entre quienes defienden un concepto más amplio de acto administrativo, que incluye las declaraciones de voluntad, juicio, conocimiento y deseo, como el Dr. Abruña (2016, p. 252), y quienes defienden una noción más estricta, como lo hace, en el Perú, Huapaya (2011, p. 149). Esta discusión alcanza a la inclusión de los reglamentos dentro de la noción de acto administrativo.
- (15) TUO de la LPAG
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:



A mayor abundamiento, de acuerdo al TUO de la LPAG, para que un acto administrativo sea válido en el territorio peruano, debe cumplir con los requisitos esbozados en el artículo 3 de la referida norma; es decir, (i) debe ser emitido por un órgano facultado por razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado (competencia); (ii) debe expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos y su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación (objeto); (iii) debe adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor (finalidad pública); (iv) debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico (motivación); y (v) antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación (procedimiento regular). Cabe mencionar que, a partir del artículo 9, en el Perú se presume la validez de todo acto administrativo salvo que su nulidad sea declarada administrativa o judicialmente.

Por su parte, con relación a la eficacia de los actos administrativos; es decir, la capacidad de producir efectos jurídicos en un administrado y/o en terceros una vez expedidos, el artículo 16 del TUO de la LPAG establece que el acto administrativo es eficaz a partir de la notificación legalmente realizada, salvo el acto administrativo que otorga beneficio al administrado el cual se entiende eficaz desde la fecha de su emisión, siempre que el acto no contenga una disposición distinta.

En este contexto, nos preguntamos qué vendrían a ser los actos administrativos transnacionales. Al respecto, podemos mencionar que:

(...) se trata de actos dictados por un órgano administrativo nacional que asume funciones descentralizadas con efectos extraterritoriales que de otro modo habrían sido desempeñadas por una organización territorial, central y unitaria (...) dicho acto resulta válido y eficaz en otros o en todos los Estados miembros, sin necesidad de que cada una de las Administraciones de dichos Estados realicen una actuación jurídico-administrativa ex post a efectos de su reconocimiento (...) (Ortega, 2017, pp. 83-84).

Se trata, en buena cuenta, de una forma de cooperación interadministrativa entre Estados.

Para Bocanegra y García, los actos administrativos transnacionales⁽¹⁶⁾ son aquellos que:

(...) producen efectos jurídicos más allá del ámbito territorial del órgano estatal que dicta el correspondiente acto. Su eficacia se extiende también, con frecuencia, fuera del propio ámbito de vigencia de la norma material aplicada, (...). Esta eficacia internacional es, por tanto, un requisito común a todas las representaciones del acto administrativo transnacional en sentido estricto cuya justificación (la de su eficacia internacional) se encuentra en la norma de cobertura internacional o interna que impone la aceptación del acto dictado por un órgano administrativo ajeno al sistema jurídico en el que produce sus efectos (...) tiene fuerza vinculante porque constituye el resultado del ejercicio de una potestad administrativa de aplicación *ad casum* de una norma jurídica que es eficaz, en principio, con independencia del mandato jurídico que el acto administrativo incorpora y cuya eficacia continúa produciendo sus consecuencias al margen de éste (...) (2008, pp. 13-14).

Esta figura, debido a obvias razones de interrelación geográfica, histórica y jurídica, ha alcanzado un gran desarrollo y usanza en la Unión Europea⁽¹⁷⁾, siendo que:

(...) una vez que la resolución se ha dictado en el marco de otro sistema jurídico, las normas comunes de Derecho Internacional o comunitario que reconocen la figura del acto administrativo transnacional en sentido estricto imponen el reconocimiento automático de sus efectos, sin permitir que la Administración "receptora" examine el ajuste efectivo de la resolución al Derecho común que la justifica (Bocanegra y García, 2008, p. 14).

Para que lo anteriormente descrito ocurra:

(...) los ordenamientos en los que la resolución tendrá eficacia partirán generalmente de unos mismos o muy semejantes presupuestos jurídicos materiales, lo que hace posible el reconocimiento internacional de la aplicación a cada caso de un Derecho material que viene a resultar común o por lo menos muy parecido entre sí. La justificación de la existencia de

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.

(16) Para García & Bocanegra, esta nomenclatura o denominación proviene del autor alemán E. Schmidt-Assmann, pues el año 1993 publicó un trabajo en el que se aislaban los principales problemas de esta figura.



actos con eficacia transnacional habría que encontrarla, pues, en la propia armonización, o cuando menos proximidad, del Derecho material aplicable a la hora de adoptar el acto administrativo de eficacia internacional. Una vez que la armonización se ha producido, bien mediante un Tratado internacional o por la vía de la existencia de una norma común adoptada por la Unión Europea, el reconocimiento de los actos administrativos dictados de conformidad con ese cuerpo normativo constituye, por su parte, una regla directamente dirigida a la agilización del tráfico jurídico y a la simplificación de trámites (...) El gran impulso armonizador en el seno de la Comunidad Europea, (...), trae causa de la llamada jurisprudencia Cassis de Dijon del TJCE, cuya Sentencia, que reconoció el derecho a comercializar una mercancía (una bebida alcohólica)⁽¹⁸⁾ producida legalmente en un Estado en los demás Estados miembros, constituye el *leading case* en materia de obligatoriedad de reconocimiento mutuo impuesta por la libre circulación de mercancías (Bocanegra y García, 2008, p. 15).

Entonces, debemos resaltar que es especialmente relevante que los Estados que van a reconocer los efectos transnacionales de los actos administrativos, tengan conocimiento, proximidad y, principalmente, confianza mutua, en las normas materiales de los otros Estados. En ese contexto, necesariamente deberá existir y materializarse una *armonización* de sus legislaciones en las materias concretas que van a reconocerse mutuamente, a efectos que exista equivalencia⁽¹⁹⁾ en los mismos, pudiendo ser más rigurosos y estrictos en ciertos campos que puedan afectar, por ejemplo, la salud y vida humana, el medio ambiente, entre otras cuestiones de gran relevancia para los Estados (p.e. regulación de productos farmacéuticos, semillas modificadas, entre otros).

Cabe mencionar que los actos administrativos transnacionales tienen repercusión directa sobre la actuación

de las Administraciones Públicas del Estado receptor y, en específico, sobre el órgano administrativo que lo recibe, siendo obligatorio que lo respete, no interfiera en su eficacia y permita el despliegue pleno de sus efectos, pudiendo incluso establecerse una colaboración del órgano receptor para ejecutar el acto transaccional o permitir que la Administración autora del acto (del Estado de origen) pueda realizar determinada actividad ejecutoria en su propio ámbito de actuación territorial (p.e. acceso a información del Estado receptor).

4.2. Tipos de actos transnacionales

El legislador nacional puede emitir normatividad interna o ratificar un Tratado Internacional en el sentido que (i) reconozca directamente los efectos del acto administrativo emitido por otro Estado, al considerar, en un caso particular, que la licencia, permiso o autorización emitida por el otro Estado es igualmente válida, eficaz y satisfactoria dentro de su territorio, en cuyo caso, según Bocanegra y García (2008), estaremos ante los actos administrativos transnacionales, en sentido estricto⁽²⁰⁾; o (ii) establezca un procedimiento de reconocimiento interno (una especie de homologación) respecto de la equivalencia del acto administrativo extranjero⁽²¹⁾, en cuyo

(17) Al respecto, véase: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_es

(18) El Tribunal de Justicia Europeo entendió que una determinada regulación alemana, referida a la cantidad mínima de alcohol exigible, impedía la comercialización de un licor francés en territorio alemán, lo cual resultaba contrario al mercado común europeo.

(19) Según Agudo: "Equivalencia no significa total equiparación y tampoco presupone una correspondencia plena entre legislaciones. Equivalencia significa equiparabilidad, esto es, una correlación compartida de fines y objetivos, así como un nivel similar de protección, sin que para ello sea precisa una identidad de medios jurídicos" (2018, pp. 124-125).

(20) En el caso español, según la RD 772/1997, de 30 de mayo, que aprueba el Reglamento General de Conductores, se puede citar como ejemplo el permiso de conducir, pues la tenencia de un permiso expedido por un Estado extranjero (dentro de la Unión Europea) exime de la necesidad de obtener un permiso para conducir en España, siempre que el conductor tenga la edad necesaria para obtener el permiso español y que, en caso de que el titular establezca su residencia normal en España, introduzca sus datos en el Registro de Conductores e Infractores en el plazo de seis (6) meses. Para el caso de permisos de conducir no comunitarios, se reconocen los permisos internacionales expedidos en el extranjero según el modelo del Anexo 10 de la Convención de Ginebra de fecha 19 de septiembre de 1949, o de acuerdo al modelo del Anexo E de la Convención Internacional de París de fecha 24 de abril de 1926, aunque sujetos a ciertas regulaciones específicas.

Otro ejemplo podría ser el visado uniforme válido para todos países que conforman la Unión Europea, denominado Visado Schengen. Este visado tiene como fuente o fundamento el Acuerdo de Schengen de fecha 14 de junio de 1985, el cual establecía la supresión gradual de los controles en las fronteras comunitarias, siendo que la visa otorgada por un Estado es válida y eficaz para todos los demás Estados miembros.

(21) También en el caso español, se puede señalar como ejemplo, el reconocimiento de títulos académicos o universitarios extranjeros, cuya validez depende de un procedimiento de homologación en el que se examina la equivalencia de los estudios cursados con los establecidos por España. A través del RD 285/2004, de 20 de febrero, modificado por el RD 309/2005, de 18 de marzo, se regulan las condiciones de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de educación superior, en el cual se determina que, la homologación se produce con una resolución positiva de homologación del título extranjero, teniendo los mismos efectos que un título o grado español. Esto se ve complementado con la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7



caso, los referidos autores señalan que ya no estaremos frente a actos transnacionales, en sentido estricto.

Cabe mencionar que, un escenario intermedio podría ser el establecimiento de procedimientos administrativos de emisión del acto administrativo originario, bien con participación conjunta o de colaboración entre ambos Estados (p.e. con intercambio de información)⁽²²⁾.

En este orden de ideas, podemos mencionar que existen dos (2) tipos de actos administrativos transaccionales o extraterritoriales:

- a) Actos transnacionales en sentido estricto: Su eficacia transnacional es automática e inmediata, siendo verdaderos o genuinos actos transnacionales. También se les denomina *actos de pura transnacionalidad*. Se dictan teniendo como base marcos normativos altamente armonizados entre los Estados⁽²³⁾, siendo que, si se trata de un acto favorable, su contenido consistirá en el ejercicio de libertades económicas (una licencia, por ejemplo), y si es desfavorable, será una sanción pecuniaria (multa), la ejecución de medidas correctivas, incluyendo la posible cesación de una conducta antijurídica. A pesar de su eficacia automática, en algunos ordenamientos se han planteado ciertos mecanismos de reacción del Estado receptor del acto transnacional, como podría ser la participación de las Administraciones del Estado receptor en el procedimiento administrativo del Estado de origen, lo cual legitima aún más el acto administrativo dictado.
- b) Actos transnacionales sujetos a un reconocimiento posterior: Respecto a este tipo de actos, se exige un reconocimiento de su equivalencia, a través de la emisión de una resolución del Estado receptor, siendo por ende que ya no nos encontramos ante actos transnacionales en sentido estricto (p.e. reconocimiento de títulos universitarios extranjeros). Se señala que ya no existe una auténtica transnacionalidad pues el despliegue de los efectos extraterritoriales del acto se sujeta o hace depender de la decisión del Estado receptor en relación a un reconocimiento posterior. Puede limitarse a un trámite de poca transcendencia jurídica, limitando la discrecionalidad del Estado receptor, aunque en buena

cuenta se tratará de un procedimiento de reconocimiento. A este tipo de actos se les denomina *secuencia de autorizaciones, actos de verificación del Estado receptor, decisiones de referencia o autorizaciones sujetas a reconocimiento* (Ortega, 2017, pp. 91-92).

4.3. Control de los actos administrativos transnacionales

Si bien se trata de un acto administrativo que emite un Estado y se reconoce y ejecuta en otro, consideramos que las reglas generales aplicables sobre los recursos administrativos y sobre el control jurisdiccional del acto, incluyendo sus respectivas normas sustantivas y procedimentales, no deberían variar. Vale decir, si el destinatario del acto tiene la intención de cuestionar la legalidad y/o validez del acto administrativo transnacional, tendrá que realizarlo frente la Administración Pública del Estado en donde se dictó el acto y, posteriormente, en un proceso contencioso administrativo, ante el Poder Judicial del mismo Estado, no debiendo ser posible cuestionar el acto ante las autoridades administrativas y/o judiciales del Estado "receptor".

Además, según señalan Bocanegra y García:

El mismo criterio general rige en el caso de activación de las potestades de revisión de oficio o de revocación de este tipo de resoluciones, que sólo (sic) pueden ser emprendidas por las autoridades competentes en el Estado que dictó el acto (2008, p. 23).

Como bien menciona Ortega:

(...) el acto administrativo transnacional presupone que rija cierta concurrencia normativa -en el sentido de competencia entre ordenamientos- y a que ésta se resuelva con la primacía aplicativa de la legislación del

de septiembre de 2005, en la que se establece que "en caso de que, en un Estado miembro de acogida, el acceso a una profesión regulada o su ejercicio estén supeditados a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales, la autoridad competente de dicho Estado miembro concederá el acceso a esa profesión y su ejercicio en las mismas condiciones que los nacionales a los solicitantes que posean el certificado de competencias o el título de formación exigidos por otro Estado miembro para acceder a esa misma profesión en su territorio o ejercerla en el mismo".

(22) En Europa existen formas de organización administrativa denominadas como "Redes" o "Agencias", las cuales tienen como función ser el soporte organizativo para el intercambio de información y/o la realización de consultas imprescindibles entre Estados, ello a efectos de adoptar un acto con eficacia transnacional. Como ejemplo, al respecto, véase: <https://eucyl.jcyl.es/web/es/castilla-leon-union-europea/redes-europeas.html>

(23) En la Unión Europea se ha creado el modelo de *one-stop*; es decir, una sola Administración nacional controla el cumplimiento de los requisitos jurídicos para el ejercicio de una actividad prestacional de servicios en la comunidad europea, otorgando la licencia, permiso o autorización correspondiente.



Estado de origen. Esto es, se decida a favor de la aplicación del ordenamiento jurídico del Estado que emite el acto y con el desplazamiento (o pérdida de aplicación) del sistema jurídico del Estado que recibe el acto administrativo ya dictado, al menos en relación tanto con la regulación de la acción de ejecución o subsanación del supuesto de hecho fáctico en una norma, como con respecto a la regulación del régimen jurídico de validez y eficacia aplicable al acto ya emitido (2017, p. 85).

No obstante, de cara a los problemas que se han suscitado en la Unión Europea respecto al ejercicio de la tutela judicial efectiva, los cuales se evidencian en la presencia de muy diversos sistemas de impugnación administrativa y contenciosa, con plazos disímiles, con la existencia o no de vías administrativas previas, entre otras cuestiones complejas, siempre será recomendable que los Estados contratantes también se planteen y lleven a cabo una *armonización* de sus sistemas jurídicos; pues, de no ser así, se puede generar un fenómeno que se ha denominado *dumping regulatorio y procedimental*.

Según los autores antes citados:

(...) si un Estado cuyos actos disfrutan de eficacia transfronteriza ofrece un procedimiento más ágil o requisitos de fondo menos estrictos que otros Estados es evidente que ese Estado generará un poder de atracción adicional sobre todos aquellos agentes que tengan la capacidad y la información suficientes para aprovechar esas ventajas competitivas, con lo que, cada vez que eso sucede, se violentan claramente las exigencias del principio de igualdad y se desfiguran los intereses públicos en juego, con el resultado de facto de la imposición de una armonización a la baja, al utilizarse la tramitación y la regulación del Estado menos exigente en la tutela de los intereses públicos (Bocanegra y García, 2008, pp. 26-27).

4.4. La República del Perú y los actos administrativos transnacionales

Habiendo analizado lo que se entiende por la figura jurídica del acto administrativo extraterritorial, su alcance y sus consecuencias, la última cuestión a dilucidar es si todo ello es aplicable en nuestro país; es decir, si existen actos administrativos transnacionales, ya sea de origen o como destinatario, que involucren al Estado peruano y a sus Administraciones Públicas. Y la respuesta es afirmativa.

Si se revisan las normas generales sobre actos administrativos, tales como el TUO de la LPAG, el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, aprobado a través del Decreto Supremo 018-2008-JUS (en adelante, el TUO de LPEC), y/o su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 069-2003-EF, el lector se va a dar con la ingrata sorpresa de que no se ha planteado ni una sola disposición normativa al respecto. Sin embargo, ello no ocurre así con ciertos Tratados Internacionales ratificados por el Perú, además de normatividad interna que se ha expedido en determinados sectores.

En ese contexto, de la revisión de los tratados ratificados y la normatividad sectorial nacional, se puede llegar a la conclusión de que el Estado peruano admite la existencia de los actos administrativos transnacionales, ya sea cuando una Administración peruana los emite y producen efectos en otros Estados o cuando el Estado peruano los recibe y reconoce su eficacia en territorio nacional, materializándose -en territorio nacional- tanto los actos transnacionales en sentido estricto como los que necesitan de reconocimiento expreso para surtir efectos⁽²⁴⁾. Incluso, aunque no es materia del presente artículo, podemos señalar que la extraterritorialidad se ha llevado al campo de la supervisión administrativa, tal como se desprende de la lectura de los artículos 9 y 70 de la LACP⁽²⁵⁾.

Así tenemos, por ejemplo, que el Estado peruano es parte de la Comunidad Andina de Nacionales (en adelante, la Comunidad Andina), una organización internacional formada por cuatro (4) Estados andinos⁽²⁶⁾, cuyo nacimiento se dio con la entrada en vigor del Acuerdo de Cartagena de 26 de mayo de 1969. En este contexto, la

(24) Es oportuno mencionar que hemos logrado ubicar actos transnacionales de favorecimiento al administrado, más así actos de ejecución de multas o medidas correctivas extranjeras.

(25) De conformidad con el literal p) del artículo 9 y el artículo 70 de la LACP, cuando una aeronave con matrícula peruana sea explotada en otro Estado mediante un contrato de arrendamiento o fletamento, la Dirección General de Aeronáutica Civil (en adelante, la DGAC) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú podrá transferirle a ese Estado todas o parte de sus funciones y obligaciones que tiene como Estado de Matrícula de la aeronave, siendo que DGAC quedará eximida de su responsabilidad con respecto a las funciones y obligaciones que transfiera. Asimismo, cuando una aeronave con matrícula extranjera sea explotada en territorio peruano mediante un contrato de arrendamiento o fletamento, la DGAC puede asumir todas o parte de las funciones y obligaciones del Estado de Matrícula. La transferencia de funciones y obligaciones a que se efectuará mediante la celebración de convenios de cooperación y asistencia técnica en materia aeronáutica ya sean nacionales o internacionales.

(26) Está formada, además de la República del Perú, por la República de Bolivia, la República de Colombia y la República del Ecuador.



Comunidad Andina emite Decisiones que son de cumplimiento y aplicación en los ordenamientos jurídicos de cada uno de estos países.

Siendo ello así, con fecha 29 de abril de 2019, se publicó en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, la Decisión 837 sobre el Transporte Internacional de Mercancías por Carretera (en adelante, la Decisión 487), la cual estableció una serie de reglas armonizadas sobre esta materia para los cuatro (4) países miembros, destacando las siguientes disposiciones:

- a) El artículo 4 de la Decisión 487 estableció que: “Los Países Miembros acuerdan homologar los documentos de transporte y eliminar toda medida restrictiva que afecte o pueda afectar las operaciones de transporte internacional”.
- b) Los artículos 13 y 18 precisaron que: “Los Países Miembros, en sus respectivos territorios, conceden al transportista autorizado el derecho de ofertar y prestar el servicio de transporte internacional, así como establecer oficinas o sucursales”. Asimismo: “El transportista autorizado, podrá realizar una operación de transporte internacional de mercancías por carretera, una vez que su Permiso Originario⁽²⁷⁾ y los Certificados de Habilitación⁽²⁸⁾ y de Registro⁽²⁹⁾ correspondientes se encuentran inscritos y validados en un sistema de información y consultas (...)”.
- c) El artículo 25 señala que: “Las licencias de conducir de los vehículos automotores, otorgadas por un País Miembro, que utilicen los conductores de transporte internacional, serán reconocidas como válidas en los demás Países Miembros por los cuales transite”.
- d) El artículo 29 menciona que: “La identificación utilizada por un País Miembro para los vehículos matriculados en ese país (placas u otras identificaciones), y que se use en los vehículos habilitados y en las unidades de carga, será reconocida como válida en los demás Países Miembros por los cuales estos vehículos u unidades transiten”.
- e) Los artículos 34 y 36 establecen que, el Permiso Originario será expedido de conformidad con los procedimientos y demás disposiciones previstas en la legislación nacional del País Miembro respectivo, siendo que este Permiso será aceptado por los Países Miembros como prueba de que el transportista es idóneo para realizar transporte internacional.
- f) El artículo 155 menciona que: “La tripulación de los vehículos habilitados, para su ingreso, circulación, permanencia y

salida de los Países Miembros, solamente necesitará presentar la Libreta de Tripulante Terrestre y su correspondiente documento nacional de identidad personal [énfasis agregado]”.

- g) El artículo 156 señala que: “La Libreta de Tripulante Terrestre será expedida por el organismo nacional competente [énfasis agregado], únicamente a nombre de una persona natural nacional o extranjera con visa de residente en el País Miembro en el que la solicita, previa petición de un transportista autorizado”.
- h) Finalmente, el artículo 166 de la Decisión 487 establece que: “Las autorizaciones de transportistas y las habilitaciones de vehículos y unidades de carga para transporte internacional de mercancías por carretera que confieran los Países Miembros, constarán en un sistema de información y consultas entre dichos Países Miembros y la Secretaría General de la Comunidad Andina [énfasis agregado]. Tendrán acceso a dicho sistema las autoridades encargadas del control aduanero y del transporte internacional por carretera de los Países Miembros”.

En este orden de ideas, tenemos que la República del Perú, como Estado soberano, al ratificar el Acuerdo de Cartagena, ha admitido y permitido la existencia y ejecutabilidad de determinados actos administrativos transnacionales en sentido estricto, pues son de eficacia directa e inmediata en las geografías de cada país, incluyendo al Perú.

Estos actos administrativos de favorecimiento a los administrados, tales como (i) las licencias de conducir, (ii) las placas de rodaje, (iii) los permisos o autorizaciones de transporte, (iv) los documentos nacionales de identidad de los transportistas, entre otros, los reconoce el Estado peruano, ya sea como

(27) Es el documento que acredita que un transportista ha sido autorizado por el organismo nacional competente de su país de origen, para realizar transporte internacional de mercancías por carretera, en los Países Miembros.

(28) Es el documento que acredita la habilitación de un camión o tracto-camión para prestar el servicio de transporte internacional de mercancías por carretera. Contiene el acto administrativo por el cual se califica al camión como apto para efectuar el referido transporte.

(29) El Registro es la inscripción que realizan los organismos nacionales competentes de transporte del país de origen de cada transportista autorizado y de cada uno de los vehículos habilitados y de las unidades de carga a ser utilizados en el transporte internacional, a efecto de ejercer los controles correspondientes.



Estado originador o como Estado receptor de los mismos, con la finalidad de que exista una libre circulación de personas y vehículos de carga, favoreciendo así el transporte internacional de mercancías en la CAN.

Por otro lado, como ejemplo de un acto administrativo extraterritorial que requiere de un reconocimiento expreso previo por los Estados (es decir, los actos administrativos que no son transaccionales en sentido estricto), tenemos el reconocimiento, por parte de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (en adelante, la Sunedu), de los grados académicos o títulos otorgados por universidades y escuelas de educación superior extranjeras.

Al respecto, de conformidad con la Ley Universitaria, Ley 30220, y el Reglamento de reconocimiento de grados y/o títulos otorgados en el extranjero, aprobado mediante Resolución 009-2020-SUNEDU/CD (en adelante, la Resolución 009-2020), el Estado peruano -a través de la Sunedu- reconoce e inscribe en su Registro Nacional de Grados y Títulos, aquellos títulos emitidos por universidades en el extranjero⁽³⁰⁾, siempre que cumplan determinados requisitos.

En ese contexto, los artículos 6 y 7 de la Resolución 099-2020 establecen que el Estado Peruano reconocerá los grados y/o títulos extranjeros, mediante la emisión de un acto administrativo de la Sunedu, siempre que:

- a) Hayan sido emitidos por instituciones educativas de rango universitario ubicadas dentro de las primeras quinientas (500) posiciones en los rankings de *QS World University Ranking*, *Academic Ranking of World Universities*, *Times Higher Education* y *Scimago Institutions Rankings*, o,
- b) Se haya suscrito un Tratado Internacional con otros países sobre la materia⁽³¹⁾.

En ese contexto, el solicitante deberá presentar los siguientes documentos a la Sunedu (ya sea en idioma castellano o traducidos al mismo):

- a) Solicitud de reconocimiento, según el formato aprobado por Sunedu;
- b) Diploma original que acredite el título universitario. Este diploma debe ser verificable ya sea (i) por acceso a una base de datos oficial proporcionada por el solicitante o (ii) mediante una apostilla o legalización del diploma;
- c) Comprobante de pago del derecho de trámite; y,

- d) En caso de que se requiera que el reconocimiento contenga otros datos distintos al diploma, se deberán remitir los certificados de estudio o suplemento al título original también apostillados.

Una vez presentados todos los documentos, la Sunedu tiene un plazo de treinta (30) días hábiles para poder resolver y emitir su acto. Este procedimiento se encuentra sometido a silencio administrativo negativo.

5. Conclusiones

Por todo lo expuesto, podemos concluir que los actos administrativos transnacionales son una materia aplicable plenamente a nuestro ordenamiento jurídico nacional, siendo que, poco a poco irá ampliándose su radio de acción e influencia, por los efectos propios de la interrelación que tengamos con otros Estados soberanos con los cuales compartamos intereses comunes y logremos una armonización normativa. En ese sentido, como *lege ferenda*, consideramos recomendable que el legislador nacional sienta las bases y emita disposiciones de carácter general, ajustando entre otras normas, el TUO de la LPAG y el TUO de LPEC, con la finalidad de centralizar y codificar reglas claras para el desarrollo de esta figura jurídica.

Referencias bibliográficas:

- Abruña, A. (2016). Sobre el así denominado concepto estricto de acto administrativo. *Revista Foro Académico*, 15, 250-271.
- Agudo, J. (2018). La extraterritorialidad de las actuaciones jurídico-administrativas de las Comunidades Autónomas. *Revista de Administración Pública*, 206, 99-145. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.206.04>

(30) En el Perú se entiende que las universidades públicas y privadas, al emitir un título universitario a nombre de la Nación, están ejerciendo función administrativa. En ese sentido, dichos títulos tienen la naturaleza de actos administrativos.

(31) De conformidad con la Sunedu y el Ministerio de Relaciones Exteriores, la República del Perú cuenta con sesenta y seis (66) Tratados sobre reconocimiento de grados y títulos universitarios extranjeros. Entre los países que más resaltan tenemos a Alemania, Argentina, Brasil, Chile, España, Estos Unidos, Francia, Japón, Polonia, Reino Unido, Rusia, entre otros. Para mayor información al respecto, véase: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1410192/Componente%205%20-%20Lista%20de%20acuerdos%20de%20reconocimiento.pdf>



Bocanegra, R. y García Luengo, J. (2008). Los actos administrativos transnacionales. *Revista de la Administración Pública*, 177, 9-29.

Cabello, C. (1999). Reconocimiento y ejecución de sentencias extranjeras en materia familiar. *Derecho PUCP*, 52, 803-825. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.199901.036>

Cabello, C. (2015). El reconocimiento de divorcios extranjeros: Una visión comparativa entre el régimen latinoamericano y europeo: apuntes de la jurisprudencia peruana en el reconocimiento de divorcios no judiciales. *Revista del Instituto de Familia, Persona y Familia*, 4, 27-45.

Etala, C.A. (2016). *Diccionario jurídico de interpretación y argumentación*. Marcial Pons.

Expediente No. 05761-2009-PHC/TC (2010, 13 de mayo). Tribunal Constitucional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/05761-2009-HC.pdf>

Huapaya, R. (2011). Propuesta de una nueva interpretación del concepto de acto administrativo contenido en la LPAG. En R. Huapaya (Ed.), *Administración Pública, Derecho administrativo y regulación. Estudios y Cuestiones* (pp. 149 y ss). Ara Editores.

Ortega, J. (2017). El acto administrativo transnacional en el Derecho Europeo del mercado interno. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 188, 97-121.

Ruchelli, H. y Ferrer, H. (1983). *La sentencia extranjera*. Abeledo-Perrot.

Schmidt-Assmann, E. (2006). La ciencia del derecho administrativo ante el reto de la internacionalización de las relaciones administrativas. *Revista de Administración Pública*, 171, 7-34.

Sentencia No. C-1189/00 (2000, 13 de setiembre). Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-1189-00.htm> 