

P R A E C E P T U M

Nº 2



INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

PRAECEPTUM

Nº 2

Abril, 2015.

FIGUEROA, Edwin. GRANADOS, Milagros. GÓMEZ, Hugo. HERNANDO, Eduardo. TIRADO, José Antonio.

PRAECEPTUM

Año 2 Número 2, INDECOPI, Lima, 2015.

Área: Ciencias Sociales

Formato: 13 x 20 cm.

Páginas: 144

PRAECEPTUM

Año 2 Número 2, abril 2015

Copyright © 2015 Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi).

Calle de la Prosa N° 104 – San Borja, Lima, Perú.

Teléfono: (51-1) 224-7800

Correo electrónico: escuela@indecopi.gob.pe

Sitio web: www.indecopi.gob.pe

Ortografía, sintaxis y edición: Sara Chávez Urbina.

Supervisión y revisión de la edición: Giovana Hurtado Magán.

1era. edición. Editado en marzo 2015.

Diseño, diagramación e impresión:

Tarea Asociación Gráfica Educativa. Pasaje María Auxiliadora N° 156-164 Breña, Lima.

Impreso en Lima, Perú. Abril 2015.

Tiraje: 300 ejemplares.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-05511
ISSN 2313-3511

La información contenida en este documento puede ser reproducida parcialmente, informando previa y expresamente al Indecopi y mencionando los créditos y las fuentes de origen respectivas.

Indecopi adopta en sus textos la terminología clásica del masculino genérico para referirse a hombres y mujeres. Este recurso busca dar uniformidad, fluidez y sencillez para la lectura del documento. No disminuye de modo alguno el compromiso institucional en materia de equidad de género.

Las ideas, afirmaciones y opiniones expresadas por los autores son de su exclusiva responsabilidad y no necesariamente reflejan las opiniones del Indecopi.



Consejo Directivo

Hebert Eduardo Tassano Velaochaga
Presidente

María Elena Juscamaita Arangüena
Consejera

Laura Berta Calderón Regio
Consejera

Malka Maya Albarracín
Consejera

Consejo Consultivo

Elena Conterno Martinelli
Richard Webb Duarte
Catalina Chepa Guzmán Melgar
José Ricardo Stok Capella

Gerente General

Juan Joel De la Cruz Toledo

Directora de la Escuela Nacional del Indecopi

Giovana Hurtado Magán

ÍNDICE

Líneas de la Directora de la Escuela Nacional. 7

EL PRINCIPIO DE IGUALDAD CONSTITUCIONAL.
LÍMITES AL TRATO DIFERENCIADO.
Edwin Figueroa Gutarra 9

TEORÍA GENERAL EN LAS MEDIDAS CAUTELARES Y SU
APLICACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.
Hugo Gómez Apac y Milagros Granados Mandujano 31

EL PRECEDENTE EN SEDE ADMINISTRATIVA Y LA
ARGUMENTACIÓN JURÍDICA.
Eduardo Hernando Nieto 85

EL DESESTIMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.
José Antonio Tirado Barrera 103

Apreciado lector:

La Escuela Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del Indecopi, se complace en poner a su alcance el N° 2 de la Serie Praeceptum, contribuyendo al estudio, debate y reflexión sobre la práctica del ejercicio de las potestades, competencias y funciones de la Administración, con el fin de mejorar el accionar institucional.

Edwin Figueroa Gutarra, en el artículo “El principio de igualdad constitucional. Límites al trato diferenciado”, comenta sobre el principio de igualdad, desde la perspectiva de la defensa de los derechos del consumidor, y la necesidad de que no exista un trato discriminatorio negativo en el acceso a los servicios que el mercado ofrece; analizando un caso que operativamente describe el modo procedimental de aplicación del test de igualdad.

Por su lado, Hugo Gomez Apac y Milagros Granados Mandujano nos ofrecen en “Teoría general de las medidas cautelares y su aplicación en el derecho administrativo”, un desarrollo concienzudo del tema mostrando los aspectos claves de su ejercicio en el procedimiento administrativo.

7

Eduardo Hernando Nieto en “El precedente en sede administrativa y la argumentación jurídica”, nos ilustra sobre los nexos que existen entre los precedentes y la argumentación jurídica, con interesantes y reflexivas conclusiones.

Y, José Antonio Tirado Barrera en “El desistimiento en el procedimiento administrativo sancionador de protección al consumidor”, nos conduce hacia las consecuencias legales del desistimiento, determinando la función que debe cumplir el denunciante en el procedimiento administrativo sancionador.

Hasta el próximo número.

*Giovana Hurtado Magán
Directora de la Escuela Nacional*

TEORÍA GENERAL DE LAS MEDIDAS CAUTELARES Y SU APLICACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Hugo Gómez Apac

Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas; Universidad ESAN, y de Organización del Estado y Derecho Público Administrativo en la Maestría de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico. Es Presidente del Consejo Directivo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), y Segundo Magistrado Suplente del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

Milagros Granados Mandujano

Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con estudios de Maestría en Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es Coordinadora General (e) de Proyectos Normativos e Investigación Jurídica en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

TEORÍA GENERAL DE LAS MEDIDAS CAUTELARES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Hugo Gómez Apac
Milagros Granados Mandujano*

RESUMEN

El presente artículo analiza los alcances de la institución de la medida cautelar en sede administrativa. En este sentido, explica su finalidad, características y presupuestos; menciona el procedimiento que debe emplearse para su emisión; y desarrolla las garantías previstas para los administrados en el marco de dicho procedimiento.

SUMILLA

I. Introducción II. Las medidas cautelares y su finalidad III. Características IV. Presupuestos V. Tipicidad de las medidas cautelares VI. Procedimiento VII. Garantías para los administrados VIII. Particularidades de las medidas cautelares dictadas en los diversos tipos de procedimiento administrativo IX. Conclusiones.

33

I. INTRODUCCIÓN

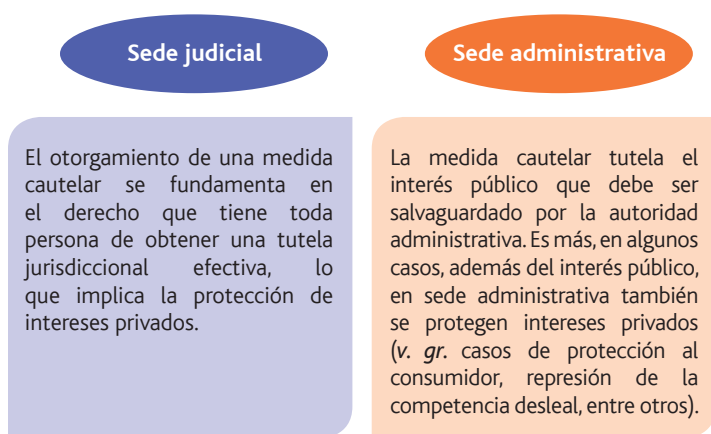
Según el Tribunal Constitucional, no existiría debido proceso, ni Estado Constitucional de Derecho, si una vez resuelto un caso por la autoridad competente, la decisión adoptada por esta resultara de imposible cumplimiento. De ahí la trascendencia que tiene la tutela cautelar, instrumento procesal que permite asegurar de forma provisional los efectos de la resolución final y neutralizar los perjuicios irreparables que se podrían ocasionar por la duración del proceso correspondiente.²³

* Los autores agradecen a Andrea Lostaunau Barbieri y Hernán Arana Ñique, por el valioso apoyo brindado en la elaboración y corrección del presente documento.

²³ Cf. Tribunal Constitucional peruano, Sentencia del 27 de octubre del 2006, recaída en el Expediente N° 0023-2005-PI/TC, fundamento jurídico 49.

Mediante la tutela cautelar se busca asegurar la eficacia de la decisión final emitida en un proceso. El Tribunal Constitucional sostiene que esta garantía no se encuentra contemplada expresamente en la Constitución Política del Perú. No obstante, constituye una manifestación implícita del derecho al debido proceso, consagrado en el Numeral 3 del Artículo 139° de nuestra Carta Magna. Dicha garantía no solo se aplica en los procesos jurisdiccionales, sino que se extiende a los procedimientos administrativos.

Gráfico N° 2



Elaboración: ECP del Indecopi.

En este contexto, el presente artículo se orienta a desarrollar los alcances de las medidas cautelares en sede administrativa, destacando sus peculiaridades y su transcendencia para lograr una protección oportuna de los intereses públicos y privados involucrados.

II. LAS MEDIDAS CAUTELARES Y SU FINALIDAD

Todo procedimiento administrativo, de evaluación previa, supone necesariamente el transcurso de un tiempo para resolver el asunto sometido a consideración de la autoridad administrativa. Tal duración puede determinar que, en realidad, los acontecimientos

diarios produzcan modificaciones que bien podrían convertir en ilusoria la eficacia de la resolución final cuando esta se emita.²⁴ Ello no solo puede perjudicar el interés público que se pretende proteger, sino también la tutela directa de los derechos o intereses del administrado interesado en la resolución final.²⁵ En este escenario surgen las medidas cautelares como mecanismos de protección y garantía del resultado del procedimiento. Estas medidas se dictan con la finalidad de evitar que el interés público no pueda ser protegido al expedirse la resolución final.²⁶ Como señala el Artículo 236° de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, la LPAG), la medida cautelar es el acto administrativo destinado a asegurar la eficacia de la resolución final.

La doctrina sostiene que las medidas cautelares son instrumentos jurídicos que tienen por finalidad asegurar la ejecución o el cumplimiento de la resolución que se emita en un momento posterior como resultado de un procedimiento administrativo. En determinadas circunstancias, las medidas cautelares se emplean para evitar que se configure un daño irreparable como resultado de la demora en la tramitación del procedimiento administrativo.²⁷

35

En el procedimiento administrativo, la medida cautelar está dirigida a asegurar la eficacia de la acción administrativa en dos dimensiones:

- 1 La eficacia de la ejecución de la decisión final a emitirse (peligro abstracto por el transcurso del tiempo).

²⁴ Cf. Monroy Gálvez, Juan (2001). *La actuación de la sentencia impugnada*. Lima: Themis, número 43, p. 28.

²⁵ Según el Artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, el procedimiento administrativo busca la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y se realiza con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general.

²⁶ Cf. Quiroga León, Aníbal (2011). La actualidad del proceso cautelar y su modificación en el Código procesal Civil. En Córdova Schaefer, Jesús, *El proceso civil. Problemas fundamentales del proceso*. Lima: Ediciones Caballero Bustamante, p. 196.

²⁷ Cf. Guzmán Napurí, Christian (2011). *Tratado de la Administración Pública y del procedimiento administrativo*. Lima: Ediciones Caballero Bustamante, p. 618.

- 2** La eficacia en el logro del interés público confiado a las entidades públicas, evitando el mantenimiento de los efectos de la conducta antijurídica.²⁸

Con el dictado de la medida cautelar se busca impedir que el transcurso del tiempo convierta en ilusoria la realización del mandato contenido en la resolución final.²⁹

Así, la medida cautelar se presenta como el instrumento que asegura que el procedimiento concluya con una solución que pueda ser concretada no solo en el plano jurídico, sino también en el fáctico.³⁰ De esta manera, con dicha medida, se logra contrarrestar los riesgos que para la eficacia de la resolución supone el transcurso del tiempo.

Finalmente, la medida cautelar constituye una de las bases institucionales del Estado Constitucional de Derecho al estar vinculada estrechamente con el principio de efectividad del ordenamiento jurídico. Con esta medida se garantiza el correcto funcionamiento de las instituciones públicas, así como el cumplimiento y realización de los valores garantizados por estas.³¹

36

III. CARACTERÍSTICAS

Atendiendo a su finalidad, toda medida cautelar en sede administrativa se caracteriza por ser:

Gráfico N° 3



Elaboración: ECP del Indecopi.

²⁸ Cf. Morón Urbina, Juan Carlos (2014). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Décima edición, Lima: Gaceta Jurídica, p. 808.

²⁹ Cf. Priori Posada, Giovanni F. (2006). La tutela cautelar: su configuración como derecho fundamental, Lima: ARA Editores, p. 35.

³⁰ Cf. Monroy Palacios, Juan José (2002). Bases para la formación de una teoría cautelar, Lima: Comunidad, p. 125.

³¹ Cf. Priori Posada, Giovanni (2005). "El derecho fundamental a la tutela cautelar: fundamentos, contenido y límites". *Ius et veritas*, Lima, Año XV, número 30, p. 185.

A continuación se desarrolla cada una de estas características:

a) Precautoria

La medida cautelar se caracteriza por ser precautoria debido a que pretende mantener la situación de hecho existente o modificarla³² con el fin de evitar un daño. Con esta medida se procura, como se ha dicho, velar por la eficacia de la resolución administrativa a emitirse y la posibilidad de que sea ejecutada.³³

En virtud a esta característica, las medidas cautelares permiten asegurar bienes, pruebas, mantener situaciones de hecho o garantizar la seguridad de las personas o la satisfacción de sus necesidades urgentes. Esto como un anticipo de lo que puede establecerse en la resolución final del procedimiento.³⁴

En sede administrativa, la preservación del interés general exige, en determinadas ocasiones, el empleo de este tipo de medidas para evitar la generación de daños irreparables³⁵; claro está garantizando los derechos de los administrados afectados con el dictado de esta medida.

37

³² Para ilustrar el carácter precautorio de las medidas cautelares, puede tenerse en cuenta el Artículo 23° de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobada por Decreto Legislativo N° 1034, publicado el 25 de junio del 2008, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 23.- *Medidas cautelares.* -
(...)"

23.2. *La Comisión podrá adoptar la medida cautelar innovativa o no innovativa, genérica o específica, que considere pertinente, en especial la orden de cesación de actividades, la obligación de contratar, la imposición de condiciones, la suspensión de los efectos de actos jurídicos, la adopción de comportamientos positivos y cualesquiera otras que contribuyan a preservar la competencia afectada y evitar el daño que pudieran causar las conductas a que el procedimiento se refiere.*

(...)"

(Negrilla agregada)

³³ Cf. Guzmán Napurí, Christian (2013). *Manual del Procedimiento Administrativo General*, Lima: Instituto Pacífico, p. 513.

³⁴ Cf. Podetti, Ramiro (1955). *Derecho procesal civil, comercial y laboral. Tratado de las medidas cautelares*, Buenos Aires: Ediar, p. 33.

³⁵ Cf. Monroy Palacios, Juan José, Op. cit., p. 135.

b) Instrumental

Debido a su carácter instrumental, la medida cautelar está orientada a asegurar la eficacia de lo decidido en la resolución final del procedimiento administrativo. Por ello, Calamandrei sostiene que son el instrumento del instrumento.³⁶

Una manifestación de la instrumentalidad de la medida cautelar es el nexo estructural que existe entre esta y el procedimiento de fondo.³⁷

Las medidas cautelares no se dictan de forma autónoma, sino en el marco de un procedimiento, pues están destinadas a garantizar la eficacia de la decisión que se adopte en él. Al respecto, los Artículos 146° y 226° de la LPAG disponen que procede el dictado de una medida cautelar una vez que se inicie el procedimiento administrativo.

38 Mediante ley especial se puede establecer que las medidas cautelares se dicten incluso antes del inicio del procedimiento administrativo, pero bajo la condición de que este se inicie en un periodo de tiempo determinado.³⁸ La posibilidad de dictar una medida cautelar antes del inicio de un procedimiento administrativo no niega su carácter instrumental, pues sigue estando al servicio del procedimiento que

³⁶ Cf. Tribunal Constitucional peruano, Sentencia del 27 de octubre del 2006, recaída en el Expediente N° 0023-2005-PI/TC, fundamento jurídico 38.

³⁷ Cf. Caponi, Remo (2006). "La nueva disciplina general de los procedimientos cautelares", *Ius et veritas*, Lima, Año XVI, número 32, p. 229.

³⁸ A modo de ejemplo, puede verse el Artículo 23° de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobada por Decreto Legislativo N° 1034, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 23.- Medidas cautelares.-

23.1. **Antes de iniciarse el procedimiento sancionador o en cualquier etapa dentro de éste, la Comisión podrá dictar, a solicitud de la Secretaría Técnica o a pedido de quien haya presentado una denuncia de parte o de tercero con interés legítimo que también se haya apersonado al procedimiento, una medida cautelar destinada a asegurar la eficacia de la decisión definitiva, lo cual incluye asegurar el cumplimiento de las medidas correctivas que se pudieran dictar en la resolución final.**

(...)"

(Negrilla agregada)

deberá iniciarse dentro de un plazo perentorio, transcurrido el cual quedará sin efecto.³⁹ En consecuencia, debido a la instrumentalidad de las medidas cautelares, estas son dictadas únicamente para satisfacer la necesidad de asegurar la eficacia de la decisión final que se adopte dentro del procedimiento administrativo.

c) Provisoria

La cualidad de provisoria de las medidas cautelares significa que sus efectos jurídicos no solo tienen duración temporal, sino que, además, están sujetas a la duración del procedimiento de fondo. Las medidas no pueden extenderse más allá del procedimiento porque son el instrumento del instrumento.⁴⁰

La provisionalidad es consecuencia del carácter instrumental de la medida cautelar.⁴¹ Además, la naturaleza provisoria implica que la medida cautelar puede levantarse o modificarse en cualquier momento, durante la tramitación del procedimiento, incluso sin que medie la voluntad del administrado beneficiado o afectado con la medida.⁴²

39

IV. PRESUPUESTOS

Las medidas cautelares se dictan si se verifica que existe una apariencia de fundamento de la pretensión, peligro en la demora por la tramitación del procedimiento y si estas resultan adecuadas para contrarrestar dicho peligro.

³⁹ Cf. Espinoza-Saldaña Barrera, Eloy (2010). "Medidas cautelares en el procedimiento administrativo peruano: Una mirada crítica a lo realizado y un adelanto sobre aquello que debiera hacerse al respecto", *Revista de Derecho Administrativo*, Lima, Año 5, número 9, p. 180.

⁴⁰ Cf. Calamandrei, Piero (1945). *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, pp. 36 y 45.

⁴¹ Cf. Priori Posada, Giovanni F. (2006). Op. cit., p. 106.

⁴² Cf. Guzmán Napurí, Christian (2013). Op. cit., p. 513.

Gráfico N° 4



Elaboración: ECP del Indecopi.

A continuación, se explica cada uno de estos presupuestos.

a) Apariencia de fundamento de la pretensión (verosimilitud)

En sede administrativa, el requisito de la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) es sustituido por la apariencia de fundamento de la pretensión (la petición administrativa). Dicha apariencia hace referencia a la valoración realizada por la autoridad administrativa de los indicios, elementos o circunstancias que rodean la fundamentación de la solicitud de la medida cautelar, dotándola de una apariencia probable de legitimidad.⁴³

En este sentido, el Artículo 146° de la LPAG señala que:

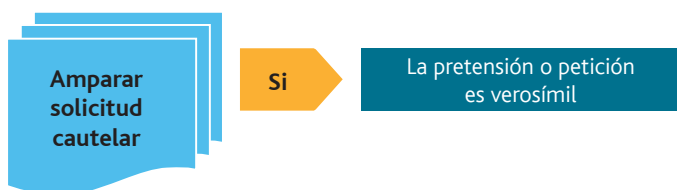
*"iniciado el procedimiento, la autoridad competente mediante decisión motivada y con **elementos de juicio suficientes** puede adoptar, provisoriamente bajo su responsabilidad, las medidas cautelares"* que considere necesarias.

Para la configuración de este presupuesto, solo se exige que la autoridad competente realice un juicio de verosimilitud, pero no de certeza, pues este último recién será exigible al momento de emitir la resolución final. Debe tenerse en cuenta que por tratarse de una medida solicitada durante el transcurso del procedimiento resulta imposible que la autoridad competente pueda tener certeza del sentido de la resolución final. La propia estructura de la medida cautelar —que busca con urgencia acabar con la situación

⁴³ Cf. Morón Urbina, Juan Carlos, Op. cit., p. 481.

de peligro— impide un análisis detallado de la fundabilidad de la pretensión analizada en el procedimiento.⁴⁴

En caso de que la medida cautelar sea solicitada por una de las partes, ella deberá demostrar que la pretensión analizada en el procedimiento tiene una posibilidad razonable de ser estimada por la autoridad decisora.⁴⁵ Esto se logrará presentando elementos suficientes que persuadan sobre la (apariencia de) veracidad de la pretensión discutida en el procedimiento.⁴⁶ Algo es verosímil cuando es altamente probable que sea cierto. Por tanto, para amparar una solicitud cautelar, la autoridad administrativa debe apreciar si existe una probabilidad bastante alta de que la petición del administrado será amparada en la resolución final; esto es, que es verosímil su pretensión (o petición).



41

En este sentido, el Artículo 179° de la Ley sobre el Derecho de Autor, aprobada por Decreto Legislativo N° 822, señala que quien solicita una medida cautelar debe cumplir con presentar ante la autoridad administrativa las pruebas a las que razonablemente tenga acceso y que la autoridad considere suficientes para determinar, entre otros:

- 1 Que el derecho del solicitante está siendo infringido, o que la infracción es inminente.
- 2 Que la demora en la expedición de esas medidas podría causar un daño irreparable, o un riesgo comprobable de que se destruyan las pruebas.

⁴⁴ Cf. Monroy Palacios, Juan José, Op. cit., p. 170.

⁴⁵ Ibídem.

⁴⁶ Cf. Peláez Bardales, Mariano (2010). *El proceso cautelar*. Tercera edición, Lima: Grijley, p. 14.

El Tribunal Constitucional ha establecido como precedente vinculante⁴⁷ que, en materia de protección de derechos de autor, la autoridad administrativa tiene que dictar las medidas cautelares observando una serie de parámetros mínimos que constituyen una garantía para las personas afectadas. Las medidas que se conceden a pedido de parte deben estar sustentadas con un mínimo de elementos probatorios en la forma en que expresamente lo indica el Artículo 179° de la Ley sobre el Derecho de Autor. La exigibilidad de dichas pruebas elementales no es un asunto opcional o facultativo, sino plenamente obligatorio.

De lo expuesto se concluye que:

la “apariencia sobre el fundamento de la pretensión”

Se obtiene cuando se cuenta con elementos de juicio suficientes que generen verosimilitud en la autoridad competente sobre la probabilidad de que la pretensión (petición administrativa) sea amparada. Y como se ha mencionado, la verosimilitud significa que es bastante probable que se ampare la petición administrativa. Este requisito es indispensable para pasar a analizar el peligro en la demora, pues sin pretensión aparentemente fundada, no existe peligro de que la decisión final sea inejecutable.

b) Peligro en la demora

El tiempo que toma el procedimiento se convierte en la mayor amenaza a su eficacia. La noción de peligro en la demora (*periculum in mora*) parte de esa constatación, y constituye no solo un presupuesto cuya presencia es necesaria para dictar una medida cautelar, sino también la justificación de su propia existencia.⁴⁸

El peligro en la demora se refiere al daño que se produciría o agravaría como consecuencia del transcurso del tiempo si la medida cautelar no fuera adoptada, privando así de eficacia a la resolución

⁴⁷ Cf. Tribunal Constitucional, Sentencia del 29 de agosto del 2006, recaída en el Expediente N° 3075-2006-PA/TC, fundamento jurídico 5 (precedente vinculante).

⁴⁸ Cf. Priori Posada, Giovanni F. (2006). Op. cit., pp. 36-37.

final que se emita en el procedimiento.⁴⁹ En esta línea, el Artículo 146° de la LPAG establece que procede el dictado de una medida cautelar, “*si hubiera posibilidad de que sin su adopción se arriesga la eficacia de la resolución a emitir*”.

Como señala Calamandrei, para que se configure el peligro en la demora se precisan tres presupuestos:

PREVENCIÓN

Primero, debe existir un estado de peligro que da contexto a la solicitud cautelar con la finalidad de **prevenir** la configuración de un daño.

URGENCIA

El riesgo de daño debe ser inminente⁵⁰, lo que justifica que la medida solicitada tenga el carácter de **urgente**, en tanto que si no se concede, dicho daño se haría efectivo, o se agravaría. Así, nos encontramos frente a una “providencia de urgencia” que se debe conceder “sin retardo” para que alcance su objetivo.⁵¹

LENTITUD DEL PROCEDIMIENTO

Es necesario que a estos dos elementos (prevención y urgencia) se añada un tercero: la **lentitud del procedimiento**, el cual caracteriza al peligro en la demora. Este presupuesto sostiene que el procedimiento es demasiado lento para contrarrestar oportunamente el peligro del daño, de manera tal que, en espera de la resolución final, se debe proveer con carácter de urgencia medidas cautelares que eviten que el daño temido se produzca o se agrave.⁵²

43

⁴⁹ Cf. Tribunal Constitucional, Sentencia del 27 de octubre del 2006, recaída en el Expediente N° 0023-2005-PI/TC, fundamento jurídico 52.b).

⁵⁰ La inminencia supone que la situación que se describe como peligro en la demora este próximo a suceder. Este presupuesto no debe ser valorado de manera abstracta, teniendo como único referente la notoria e inevitable duración del procedimiento; sino, además, debe apreciarse las específicas circunstancias del caso concreto. Cf. Priori Posada, Giovanni F. (2006). Op. cit., pp. 41 - 42.

⁵¹ Cf. Calamandrei, Piero (1945). *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, pp.40 - 43.

⁵² Ídem, p. 43.

El fundamento de la medida cautelar nace de la relación que se establece entre estos dos términos: la necesidad de que la resolución final se dicte sin retardo para que sea eficaz y la falta de aptitud del procedimiento para emitir sin retardo dicha resolución. Este es uno de aquellos casos en que la necesidad de hacer las cosas pronto colisiona con la necesidad de hacerlas bien. En efecto, para asegurar que la resolución final se emita con las mayores garantías de justicia, se debe realizar toda una serie de actividades en un período determinado, el cual frecuentemente no es breve. Este lapso de tiempo, indispensable para garantizar el debido procedimiento, genera el riesgo de convertir en prácticamente ineficaz la resolución final, la cual parece destinada por deseo de perfección, a llegar demasiado tarde.

Las medidas cautelares representan así una suerte de conciliación entre estas dos exigencias: celeridad y ponderación. Se orientan a hacer las cosas pronto, dejando que la decisión sobre el fondo se resuelva más tarde, con la necesaria ponderación que para tal efecto se requiere.⁵³

c) Adecuación

Como toda medida restrictiva de derechos, la medida cautelar debe adecuarse al principio de proporcionalidad⁵⁴, esto es, debe concederse en función directa a la importancia y grado de afectación de los intereses que se pretenden cautelar.⁵⁵ De esta forma, el presupuesto de adecuación supone un límite a la discrecionalidad de la Administración Pública.

En esta línea, el Numeral 236.2 del Artículo 236° de la LPAG señala que las medidas cautelares *“que se adopten deberán ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los objetivos que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto”*.

⁵³ Ídem, p. 45.

⁵⁴ Cf. Lozano Cutanda, Blanca (2010). *Derecho ambiental administrativo*, Madrid: La Ley, p. 757.

⁵⁵ Cf. Peláez Bardales, Mariano, Op. cit., p. 29.

La doctrina jurídica manifiesta que este presupuesto implica la necesidad de que se otorguen medidas cautelares que sean congruentes y proporcionales con el objeto que es materia de protección.

Congruencia

Supone que exista una correlación lógica entre la medida cautelar concedida y el objeto de la tutela. Es decir, que la medida dictada debe estar en posibilidad de garantizar la eficacia de la pretensión, en caso esta sea amparada en la resolución final.

Proporcionalidad

Implica que el sacrificio que supone la concesión de una medida cautelar sea el (mínimo) necesario para lograr garantizar la eficacia de la pretensión. Por ende, debe evitarse causar perjuicios innecesarios al administrado.⁵⁶

De esta manera, la autoridad administrativa competente debe adecuar la medida cautelar solicitada a aquello que se pretende asegurar, debiendo dictar la medida que afecte en menor intensidad los bienes o derechos del administrado.⁵⁷ Así las cosas, la medida cautelar debe dictarse únicamente si es necesaria, y si no existe una medida alternativa que resulte menos gravosa para los derechos del afectado y que logre alcanzar la finalidad prevista.⁵⁸

45

Los tres presupuestos antes mencionados se encuentran expresamente reconocidos en diversas leyes especiales:



Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas

El Artículo 24° de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobado por Decreto Legislativo N° 1034, establece que para el otorgamiento de una medida cautelar, la Comisión de Defensa de la Libre Competencia deberá verificar, entre

⁵⁶ Cf. Monroy Palacios, Juan José, Op. cit., p. 187.

⁵⁷ Cf. Tribunal Constitucional peruano, Sentencia del 27 de octubre del 2006, recaída en el Expediente N° 0023-2005-PI/TC, fundamento jurídico 52.c).

⁵⁸ Cf. Hernández-Mendible, Víctor Rafael (2011). "La ejecución de los actos administrativos". *Revista Derecho PUCP*, número 67, p. 380.

Ley de
Represión de la
Competencia
Desleal

otros, el cumplimiento concurrente de los siguientes requisitos:

- (i) la verosimilitud de la denuncia;
- (ii) el peligro en la demora del pronunciamiento final; y
- (iii) la posibilidad de lo pedido.

Asimismo, el Artículo 23° de la mencionada ley señala que las medidas cautelares *“deberán ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades del daño que se pretenda evitar”*.

El Artículo 34° de la Ley de Represión de la Competencia Desleal, aprobada por Decreto Legislativo N° 1044, señala que para el otorgamiento de una medida cautelar, la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal deberá verificar la existencia concurrente de los siguientes requisitos:

- (i) verosimilitud en la existencia de un acto de competencia desleal; y
- (ii) peligro en la demora del pronunciamiento final.

Por su parte, el Artículo 33° de dicha norma precisa que las medidas cautelares *“deberán ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades del daño que se pretenda evitar”*.

V. TIPICIDAD DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

El Numeral 146.1 del Artículo 146° de la LPAG establece que las medidas cautelares que puede dictar la autoridad administrativa competente son aquellas *"establecidas en esta Ley u otras disposiciones jurídicas aplicables"*.

En la doctrina se ha planteado que dicho enunciado permite dos interpretaciones:

- 1 La primera que esta norma exige que se prevea la potestad de la autoridad competente para el dictado de las medidas cautelares.
- 2 La segunda que, además de lo anterior, debe establecerse previamente las medidas concretas a adoptarse. Según esta segunda postura, lo que busca dicha norma es que la autoridad administrativa no tenga la facultad de crear o innovar medidas cautelares *ad hoc* o para cada caso concreto, sino que ellas deban encontrarse previstas en alguna norma antes de su adopción.⁵⁹

47

En cuanto a la potestad para dictar medidas cautelares, debe indicarse que el Tribunal Constitucional ha sostenido que si para proteger un bien jurídico, la ley ha concedido a una entidad pública la potestad de imponer multas, ello implica que cuente, además, con la facultad de dictar medidas complementarias como las cautelares, pues solo a través de estas se podría cumplir con dicha finalidad. Una interpretación a contrario significaría que el ordenamiento jurídico permita a los infractores continuar con sus conductas contrarias a la ley siempre que cumplan con pagar el costo económico de su infracción⁶⁰.

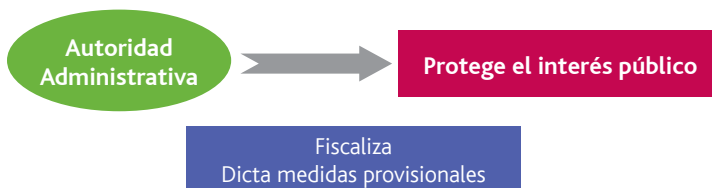
Por ende, la facultad para dictar medidas cautelares es una competencia razonablemente implícita de toda entidad pública que cuenta con potestad sancionadora.

⁵⁹ Cf. Morón Urbina, Juan Carlos, Op. cit., p. 808.

⁶⁰ Sentencia del 5 de diciembre del 2006, recaída en el Expediente N° 1963-2006-AA/TC, fundamento jurídico 26.

Es evidente que, si una autoridad administrativa está facultada para imponer sanciones con el objeto de proteger un determinado bien jurídico, de proteger el interés público, implícitamente está facultada para fiscalizar y, de ser el caso, dictar medidas provisionales (cautelares) que tengan por objeto proteger dicho bien jurídico.

Gráfico N° 5



Elaboración: ECP del Indecopi.

48

Por otro lado, el planteamiento relativo a la predeterminación exhaustiva de las medidas cautelares resulta ser una exigencia irrealizable. En ejercicio de la potestad normativa, no se puede prever todos los mandatos específicos con los que se podría neutralizar aquellos actos que afecten la eficacia de la resolución final. Las medidas cautelares pueden ser tan variadas como los casos en los que se pretende asegurar la eficacia del fallo. Por lo tanto, una interpretación coherente con la finalidad de la medida cautelar permite concluir que la tipicidad de las medidas cautelares no debe ser exhaustiva.

La interpretación esbozada en el párrafo anterior guarda correspondencia con lo dispuesto en las normas especiales que regulan el dictado de medidas cautelares.

Por ejemplo:

El Artículo 23° de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas señala que la Comisión de Defensa de la Libre Competencia podrá adoptar *"la medida cautelar innovativa o no innovativa, genérica o específica, que considere pertinente, en especial la orden de cesación de actividades, la obligación*

de contratar, la imposición de condiciones, la suspensión de los efectos de actos jurídicos, la adopción de comportamientos positivos y cualesquiera otras que contribuyan a preservar la competencia afectada y evitar el daño que pudieran causar las conductas a que el procedimiento se refiere”.

De igual manera, el Artículo 109° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, aprobado por la Ley N° 29571, establece que la Comisión de Protección al Consumidor puede dictar las siguientes medidas cautelares:

Medidas cautelares

- (i) La cesación de los actos materia de denuncia;
- (ii) El comiso, depósito o inmovilización de los productos, etiquetas, envases y de cualquier otro bien que sea materia de denuncia;
- (iii) La adopción de las medidas necesarias para que las autoridades aduaneras impidan el ingreso al país de los productos materia de denuncia, (iv) el cierre temporal del establecimiento del denunciado, y
- (v) **Cualquier otra medida que tenga por objeto evitar que se produzca algún perjuicio** derivado del acto denunciado o que tenga como finalidad su cese.

49

Como se puede apreciar, las leyes especiales que regulan procedimientos administrativos establecen una lista enunciativa de las medidas cautelares que pueden adoptarse para asegurar la eficacia de la decisión final. Todas las normas antes citadas contemplan parámetros para dictar medidas cautelares distintas a las detalladas en la norma. En concreto, admiten la posibilidad de dictar otras medidas cautelares si estas son idóneas para evitar la configuración de daños o perjuicios durante el procedimiento.

Por lo tanto, la tipicidad de las medidas cautelares debe interpretarse como una exigencia de previsión general de las conductas u omisiones que la autoridad competente puede ordenar. Esto es, debe permitirse que se establezca un listado enunciativo de las medidas cautelares que se pueden disponer. Una interpretación más restrictiva no permitiría cumplir con la finalidad de asegurar la eficacia de la resolución final emitida en el procedimiento administrativo.

VI. PROCEDIMIENTO

A continuación se detallará algunos aspectos claves del procedimiento administrativo.

- Solicitante
- Oportunidad
- Autoridad competente
- Restricción del principio del contradictorio
- Vigencia
- Variación de la medida cautelar
- Recursos impugnativos
- Ejecución de las medidas cautelares

50

Solicitante

En el procedimiento administrativo, las medidas cautelares proceden de oficio o a pedido de parte, cuando corresponda⁶¹. Dichas medidas se emiten de oficio en aplicación del principio de impulso de oficio previsto en el Numeral 1.3 del Artículo IV del Título Preliminar de la LPAG⁶². Según este principio, las autoridades administrativas deben ordenar la realización de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias en el procedimiento.

Las medidas cautelares también proceden a pedido de parte, principalmente cuando se pretende evitar la generación de un

⁶¹ Artículo 226° de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

⁶² Cf. Guzmán Napurí, Christian (2011). Op. cit., p. 682.

daño irreparable como resultado de la demora en la tramitación del procedimiento.⁶³ La posibilidad de que sea el propio interesado quien solicite la medida cautelar se enmarca dentro de la política participativa que considera al ciudadano como protagonista de la actuación administrativa.⁶⁴

Por ejemplo:

El Artículo 23° de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas dispone que la Comisión de Defensa de la Libre Competencia podrá dictar, a solicitud de la Secretaría Técnica o a pedido de quien haya presentado una **denuncia de parte o de tercero con interés legítimo** que también se haya apersonado al procedimiento, una medida cautelar destinada a asegurar la eficacia de la decisión definitiva.⁶⁵

De manera similar, el Artículo 33° de la Ley de Represión de la Competencia Desleal señala que la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal podrá, de oficio o a pedido de quien haya presentado una denuncia de **parte o de terceros con interés legítimo** que también se hayan apersonado al procedimiento, dictar una medida cautelar destinada a asegurar la eficacia de la decisión definitiva.⁶⁶

51

⁶³ Ídem, p. 618.

⁶⁴ Cf. Morón Urbina, Juan Carlos. Op. cit., p. 481.

⁶⁵ Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobado por Decreto Legislativo N° 1034.-

"Artículo 23.- Medidas cautelares.-

23.1. Antes de iniciarse el procedimiento sancionador o en cualquier etapa dentro de éste, la Comisión podrá dictar, a solicitud de la Secretaría Técnica o a pedido de quien haya presentado una denuncia de parte o de tercero con interés legítimo que también se haya apersonado al procedimiento, una medida cautelar destinada a asegurar la eficacia de la decisión definitiva, lo cual incluye asegurar el cumplimiento de las medidas correctivas que se pudieran dictar en la resolución final.

(...)"

(Negrilla agregada)

⁶⁶ Ley de Represión de la Competencia Desleal, aprobada por Decreto Legislativo N° 1044, publicado el 26 de junio del 2008.-

"Artículo 33.- Medidas cautelares

Igualmente, el Artículo 176° de la Ley sobre el Derecho de Autor establece que los **titulares** de los derechos reconocidos en dicha ley podrán solicitar a la Dirección de Derecho de Autor el dictado de medidas cautelares orientadas a conseguir el cese inmediato de la actividad ilícita del infractor.⁶⁷

Como se puede apreciar, la Administración Pública no solo puede dictar una medida cautelar de oficio, sino también a pedido de parte. Este último supuesto, comprende al denunciante (en calidad de parte), al titular del derecho afectado, al tercero con legítimo interés, entre otros.

33.1. *En cualquier etapa del procedimiento, la Comisión podrá, de oficio o a pedido de quien haya presentado una denuncia de parte o de terceros con interés legítimo que también se hayan apersonado al procedimiento, dictar una medida cautelar destinada a asegurar la eficacia de la decisión definitiva, lo cual incluye asegurar el cumplimiento de las medidas correctivas y el cobro de las sanciones que se pudieran imponer. Tratándose de este último supuesto, una vez declarada la infracción mediante resolución firme, la medida cautelar relativa al cobro de la sanción se mantendrá bajo responsabilidad del ejecutor coactivo.*

(...)”

⁶⁷ Ley sobre el Derecho de Autor, aprobado por Decreto Legislativo N° 822, publicado el 24 de abril de 1996.-

“Artículo 176.- Sin perjuicio de lo establecido en el Título V del Decreto Legislativo N° 807, **los titulares de cualquiera de los derechos reconocidos en esta Ley o sus representantes, sin menoscabo de otras acciones que les corresponda, podrán pedir, bajo su cuenta, costo y riesgo, el cese inmediato de la actividad ilícita del infractor en los términos previstos en este Capítulo. Con este fin, la Oficina de Derechos de Autor, como autoridad administrativa, tendrá la facultad para ordenar medidas preventivas o cautelares rápidas y eficaces para:**

- a. *Evitar una infracción de cualquiera de los derechos reconocidos en la presente ley y, en particular, impedir la introducción en los circuitos comerciales de mercancías presuntamente infractoras, incluyendo medidas para evitar la entrada de mercancías importadas al menos inmediatamente después del despacho de aduanas.*
- b. *Conservar las pruebas pertinentes relacionadas con la presunta infracción.”*

(Negrilla agregada)

De conformidad con lo establecido en los Artículos 146°, 226° y 237° de la LPAG⁶⁸, las medidas cautelares pueden solicitarse en cualquier etapa del procedimiento administrativo. Esto es, hasta antes de que se emita la resolución final que agota la instancia administrativa correspondiente.⁶⁹ Esta medida, incluso puede ser solicitada en la segunda instancia del procedimiento.

La ley antes mencionada no prohíbe que la medida cautelar pueda ser emitida antes de iniciar un procedimiento administrativo. No obstante, en observancia del principio de legalidad, la Administración Pública solo podrá dictar una medida cautelar antes del procedimiento administrativo si la legislación especial le otorga dicha potestad, la cual debe ejercerse excepcionalmente en casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados⁷⁰. Son estas condiciones, y no la oportunidad, las que otorgan un carácter garantista al dictado de las medidas cautelares en sede administrativa.

⁶⁸ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-

"Artículo 146.- Medidas cautelares

*146.1 **Iniciado el procedimiento, la autoridad competente mediante decisión motivada y con elementos de juicio suficientes puede adoptar, provisoriamente bajo su responsabilidad, las medidas cautelares establecidas en esta Ley u otras disposiciones jurídicas aplicables, mediante decisión fundamentada, si hubiera posibilidad de que sin su adopción se arriesga la eficacia de la resolución a emitir.***

(...)"

"Artículo 226.- Medidas cautelares

*226.1 **En cualquier etapa del procedimiento trilateral, de oficio o a pedido de parte, podrán dictarse medidas cautelares conforme al Artículo 146***

(...)"

"Artículo 237.- Resolución

(...)

*237.2 **La resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa. La administración podrá adoptar las medidas cautelares precisas para garantizar su eficacia, en tanto no sea ejecutiva.***

(...)"

(Negrilla agregada)

⁶⁹ Cf. Monroy Palacios, Juan. Op. cit., pp. 223-224.

⁷⁰ Cf. Morón Urbina, Juan Carlos. Op. cit., p. 481.

En esta línea, el Artículo 23° de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas⁷¹ señala que la Comisión de Defensa de la Libre Competencia puede dictar una medida cautelar antes de iniciar un procedimiento sancionador. En este supuesto, la medida caducará si no se inicia dicho procedimiento dentro de los quince (15) días hábiles siguientes de su notificación.

Como se puede apreciar, la Administración Pública puede dictar medidas cautelares durante el procedimiento administrativo y, si la legislación especial lo habilita, también puede hacerlo antes de que este se inicie, siempre que cumpla con las garantías que tutelan no solo el interés público, sino también el del administrado afectado.

Autoridad competente

Según el Numeral 146.1 del Artículo 146° de la LPAG, las medidas cautelares son dictadas mediante decisión motivada por la autoridad competente para tramitar el respectivo procedimiento administrativo.

54 En los procedimientos sancionadores existen dos autoridades que participan en su tramitación. De acuerdo al Artículo 234° de la LPAG, en estos procedimientos debería diferenciarse a la autoridad instructora de la decisora cuando la organización de la entidad pública lo permita. Cuando se realice esta diferenciación, y en observancia de lo dispuesto en el Artículo 236° de la LPAG,

⁷¹ Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobado por Decreto Legislativo N° 1034.-

"Artículo 23.- Medidas cautelares.-

23.1. *Antes de iniciarse el procedimiento sancionador o en cualquier etapa dentro de éste, la Comisión podrá dictar, a solicitud de la Secretaría Técnica o a pedido de quien haya presentado una denuncia de parte o de tercero con interés legítimo que también se haya apersonado al procedimiento, una medida cautelar destinada a asegurar la eficacia de la decisión definitiva, lo cual incluye asegurar el cumplimiento de las medidas correctivas que se pudieran dictar en la resolución final.*

(...)

23.4. *Cuando la medida cautelar se otorgue antes de iniciarse un procedimiento sancionador, dicha medida caducará si no se inicia un procedimiento sancionador dentro de los quince (15) días hábiles siguientes de su notificación."*

(...)

(Negrilla agregada)

la autoridad instructora será la competente para dictar la medida cautelar más idónea para garantizar la eficacia de la resolución final.

Restricción del principio del contradictorio

Por lo general, las medidas cautelares se otorgan *inaudita altera pars*, es decir, sin oír a la otra parte. Esto se fundamenta en la urgencia de proteger lo que se decidirá en la resolución final y en el riesgo de que esto se torne de imposible realización. Otra razón importante es la prevención frente a los actos de mala fe. Esto es, dicha medida se emplea para contrarrestar aquellos actos maliciosos y/o dilatorios que puede realizar el administrado afectado.⁷²

En estos supuestos, la realización de una audiencia previa dilataría la adopción de la medida, haciéndola ineficaz. Ello no significa que se vulnere el principio de contradicción, sino que únicamente se suspenda la audiencia a un trámite ulterior.⁷³ La preservación del interés general exige el empleo de este mecanismo para evitar que se generen daños irreparables.

En este sentido, la doctrina sostiene que en los casos de urgencia inaplazable, la propia razón de la urgencia y la provisionalidad de la medida permiten que esta sea adoptada *inaudita altera pars*.⁷⁴ En los demás casos, en aplicación del derecho al debido procedimiento, el órgano competente debería otorgar en lo posible una audiencia previa al interesado, siempre que la urgencia del perjuicio que se busca evitar lo tolere⁷⁵. La audiencia del interesado constituye un trámite esencial de toda actuación restrictiva de derechos,⁷⁶ no obstante, esta puede darse antes o después de la adopción de una medida cautelar.

55

⁷² Cf. Monroy Palacios, Juan José. Op. cit., p. 135.

⁷³ Cf. Moreno Molina, José (2006). *Procedimiento y proceso administrativo práctico*. Volumen 3. España: Editorial La Ley, p. 1182.

⁷⁴ Cf. Sanz Rubiales, Íñigo y Manuel Gómez Tomillo, *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*, Navarra: Editorial Aranzadi, p. 725.

⁷⁵ Cf. Morón Urbina, Juan Carlos, Op. cit., p. 482.

⁷⁶ Cf. Sanz Rubiales, Íñigo y Manuel Gómez Tomillo, Op. cit., p. 725.

La restricción al principio del contradictorio puede encontrarse regulada expresamente en ciertas disposiciones legales.

Por ejemplo:

A modo de ejemplo, el Artículo 181° de la Ley sobre el Derecho de Autor prescribe que, a pedido de parte, la Dirección de Derechos de Autor puede dictar medidas cautelares, sin necesidad de notificar previamente a la otra parte, en especial cuando exista la posibilidad de que cualquier retraso cause un daño irreparable al titular del derecho, o cuando exista un riesgo inminente de que se destruyan las pruebas.⁷⁷

Vigencia

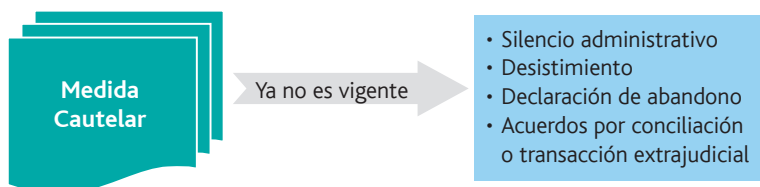
56

Según lo establece el Artículo 146° de la LPAG, la medida cautelar debe permanecer vigente hasta que se emita la resolución que pone fin al procedimiento administrativo. Esto con la finalidad de asegurar su eficacia. En consecuencia, la vigencia de la medida cautelar está supeditada a la emisión de la decisión final en la instancia correspondiente.

De conformidad con lo establecido en el Artículo 186° de dicha norma, se pone fin al procedimiento cuando se emite una resolución que se pronuncia sobre el fondo del asunto, el silencio administrativo, el desistimiento, la declaración de abandono, los acuerdos adoptados como consecuencia de la conciliación o transacción extrajudicial, entre otros. En cualquiera de estos supuestos, la medida cautelar dejará de tener vigencia.

⁷⁷ Ley sobre el Derecho de Autor, aprobada por Decreto Legislativo N° 822.-
"Artículo 181.- La Oficina de Derechos de Autor tendrá la facultad para ordenar medidas preventivas o cautelares en virtud del pedido de una sola parte, sin necesidad de notificar previamente a la otra, en especial cuando haya posibilidad de que cualquier retraso cause un daño irreparable al titular del derecho, o cuando haya un riesgo inminente de que se destruyan las pruebas."
(Negrilla agregada)

Gráfico N° 6



Elaboración: ECP del Indecopi.

La doctrina sostiene que la vigencia de las medidas cautelares se vincula con su funcionalidad. Dado que estas medidas suplen la falta de una resolución definitiva, una vez que esta se emite, la cautelar se extingue. Con esto se busca evitar una prolongación innecesaria de la situación en la que se coloca a quien se ve afectado con dicha medida.⁷⁸

Variación de la medida cautelar

El Numeral 146.2 del Artículo 146° de la LPAG señala que *“las medidas cautelares podrán ser modificadas o levantadas durante el curso del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción”*.

57

Como se puede apreciar, la norma antes mencionada permite la modificación o el levantamiento de la medida cautelar durante la tramitación del procedimiento si se han alterado las circunstancias que fundamentaron su adopción. Esto puede darse por la ausencia de un presupuesto, por el riesgo de configurarse un perjuicio irreparable, o porque resulte necesario ampliar o reducir los alcances de la medida para que esta sea eficaz o no cause perjuicios innecesarios. Si bien la variabilidad es un atributo que subyace en la teoría cautelar, no siempre tiene la oportunidad de hacerse efectiva en la práctica.⁷⁹

⁷⁸ Cf. Marina Jalvo, Belén (2007). *Medidas provisionales en la actividad administrativa*, Valladolid: Lex Nova, p. 166 - 167.

⁷⁹ Cf. Monroy Palacios, Juan José. Op. cit., pp. 162-163.

La variabilidad es una manifestación de la naturaleza provisoria de toda medida cautelar. Debemos tener en cuenta que esta medida se dicta frente a la existencia de determinados presupuestos. La modificación de estos presupuestos puede motivar que la tutela concedida no sea la más idónea para asegurar la eficacia de la resolución final, o incluso que tal como fue concedida resulte excesiva o injustificada.⁸⁰

Los hechos que motivan la modificación o el levantamiento de una medida cautelar pueden ser aquellos que se producen con posterioridad a su emisión, e incluso aquellos que aun no siendo posteriores, no fueron considerados en el momento de su adopción. En efecto, la concesión de la modificación o el levantamiento no se puede limitar al análisis de los hechos nuevos, más aun si tenemos en cuenta que estas medidas se dictan sin oír a la parte afectada.

En suma, para solicitar la variación o el levantamiento se puede aportar al procedimiento hechos distintos a los que tuvo en cuenta la autoridad administrativa para conceder una medida cautelar y que resulten determinantes para tal efecto.⁸¹

58

Por último, es oportuno señalar que con la finalidad de garantizar una protección adecuada del interés general, para disponer la variación o el levantamiento de una medida cautelar se requiere una fundamentación tan rigurosa (de verosimilitud) como la exigida para su dictado.

Recursos impugnativos

A continuación desarrollaremos los siguientes aspectos:

Procedencia de la apelación

Efectos de la apelación

⁸⁰ Cf. Ariano Deho, Eugenia (2003). Op. cit., p. 632.

⁸¹ Ídem, p. 633.

• Procedencia de la apelación

LPAG

La LPAG no contiene una disposición de carácter general que regule la apelación de las medidas cautelares.

No obstante, el Numeral 226.3 del Artículo 226° de la LPAG señala que en los procedimientos trilaterales, *"cabe la apelación contra la resolución que dicta una medida cautelar solicitada por alguna de las partes"*. Este texto se replica en la normativa aplicable al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi). Así, por ejemplo, el Artículo 38° del Decreto Legislativo N° 807 - Facultades, Normas y Organización del Indecopi dispone que *"[e]l único recurso impugnativo que puede interponerse durante la tramitación del procedimiento es el de apelación, que procede únicamente contra (...) la resolución que dicta una medida cautelar."*

59

Ley de Represión de conductas anticompetitivas

De igual manera, el Numeral 23.7 del Artículo 23° de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, establece que *"las resoluciones que imponen medidas cautelares son apelables ante el Tribunal"*. Este mismo tenor se aprecia en el Numeral 33.7 del Artículo 33° de la Ley de Represión de la Competencia Desleal, el cual prescribe que *"las resoluciones que imponen medidas cautelares son apelables ante el Tribunal en el plazo de cinco (5) días hábiles"*.

La Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Indecopi ha sostenido que los artículos antes citados no amparan la presentación de un recurso de apelación contra aquellas resoluciones que denieguen una medida cautelar, sino solo contra las que conceden

esta medida. No obstante ello, en un primer momento, esta Sala sostuvo que, en aplicación del Artículo 46° de la Ley de Represión de la Competencia Desleal⁸², sí podrían apelarse aquellas resoluciones que deniegan una medida cautelar, si se demuestra que con ello, se ha generado un perjuicio irreparable a los derechos o intereses legítimos del administrado solicitante⁸³.

Posteriormente, esta Sala varió su línea jurisprudencial sosteniendo que en estos casos no resulta aplicable el Artículo 46° de la Ley de Represión de Competencia Desleal, pues este contempla el régimen general de las impugnaciones.

En los procedimientos de competencia desleal, existe una regulación específica sobre la impugnación de la medidas cautelares, la cual se encuentra prevista en el Artículo 33° de la referida ley y dispone de forma expresa que únicamente son apelables los actos que conceden las medidas cautelares. Por ende, aquellas apelaciones que presenten los administrados contra las resoluciones que denieguen una medida cautelares deben ser declaradas improcedentes.⁸⁴

60 Además, dicha Sala ha precisado que en estos casos no se produciría una situación de indefensión, pues el administrado siempre puede plantear una nueva solicitud de la medida cautelar, si cuenta con los requisitos necesarios. Agregando que la situación de indefensión solo se configuraría si la autoridad incurriese en algún tipo de actuación que restrinja de manera insalvable la posibilidad del administrado para exponer en el procedimiento los argumentos que sustentan su

⁸² Ley de Represión de la Competencia Desleal, aprobada por Decreto Legislativo N° 1044.-

"Artículo 46.- *Recurso de apelación.* -

(...)

46.2.- *Asimismo, son apelables, en el mismo plazo, los siguientes actos de la Secretaría Técnica o la Comisión, según corresponda:*

a) *Los que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento; y,*
b) *Los que puedan producir indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.*

(...)"

⁸³ Cf. Resolución N° 141-2008/SC1-INDECOPI del 15 de diciembre del 2008, recaída en el Expediente N° 142-2008/CDD (medida cautelar), párrafos 9 - 11.

⁸⁴ Cf. Resolución N° 2457-2010/SC1-INDECOPI del 2 de diciembre del 2010, recaída en el Expediente N° 0053-2010/CCD (Medida cautelar), párrafos 29.

contradicción, o limite su capacidad para ofrecer y producir pruebas, lo que no se produce cuando se deniega una medida cautelar.⁸⁵

Al respecto, es preciso indicar que las normas no deben interpretarse de forma literal, sino de conformidad con su finalidad. Si bien la Ley N° 27444, el Decreto Legislativo N° 807 y la Ley de Represión de la Competencia Desleal no señalan de forma expresa que procede la apelación de la resolución que deniega una medida cautelar, tampoco la prohíben. Si tenemos en cuenta que la medida cautelar es provisoria y se fundamenta en la urgencia de la tutela, no habría razón alguna para no conceder la apelación a quien alega tener urgencia en la protección de sus intereses. Por el contrario, para garantizar su derecho al debido procedimiento y evitar perjuicios que podrían ser irreparables, debería permitírsele contar con una doble instancia que puede valorar nuevamente los medios probatorios ofrecidos.

Además, debería realizarse una interpretación finalista de lo establecido en el Artículo 206° de la LPAG⁸⁶ y el Artículo 46° de la Ley de Represión de Competencia Desleal, los cuales señalan que 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 de los restantes actos de trámite deberán alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento.

61

⁸⁵ Cf. Resolución N° 0820-2014/SDC-INDECOPI del 27 de noviembre del 2014, recaída en el Expediente N° 0179-2014/CDD (medida cautelar), párrafos 28 - 29.

⁸⁶ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-

Artículo 206.- Facultad de contradicción

206.1 Conforme a lo señalado en el Artículo 108, 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.

206.2 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.

(...)

Esta norma expresa el principio de concentración procedimental, en virtud del cual, como regla general debe esperarse a que se emita la resolución final para, a través de su impugnación, poder plantear todas las eventuales discrepancias que el recurrente pueda tener sobre el modo en que se ha tramitado el procedimiento, esto es, sobre la legalidad de todos y cada uno de los actos de trámite⁸⁷.

Teniendo en cuenta ello, no resulta factible considerar que la regulación prevista para los actos de trámite, también puede ser aplicable para las resoluciones que deciden sobre una medida cautelar. Estas resoluciones no pueden ser catalogadas como actos de trámite, pues tienen efectos directos frente a terceros (su eficacia no es solo "intraprocedimental") y se configuran como acuerdos autónomos adoptados en sede procedimental. En consecuencia, la impugnación de una medida cautelar debe tener el mismo tratamiento otorgado al pronunciamiento de fondo. Más aún, si tenemos en cuenta que debido a la naturaleza de esta medida, carecería de sentido tener que esperar la terminación del procedimiento de fondo para poder impugnar una medida cautelar, pues esta tiene vocación de temporalidad y termina necesariamente con la adopción de esta resolución final.⁸⁸

En esta línea, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional español⁸⁹, el cual refiere que en materia de impugnación, se debe otorgar a las medidas cautelares el mismo tratamiento que a los actos definitivos, tal como se aprecia a continuación:

"...la interpretación realizada por el Tribunal Militar Central y ratificada por el Tribunal Supremo que parte de la identificación de la medida cautelar con un simple acto de trámite, a los efectos de su impugnación separada, resulta desproporcionadamente formalista y rigorista y no toma en consideración la existencia de intereses legítimos susceptibles de protección. En efecto, a pesar del carácter instrumental y provisional de las medidas cautelares, de su dependencia del expediente principal y de su

⁸⁷ Cf. García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. Bogotá - Lima: Temis - Palestra Editores, 2011, p. 614.

⁸⁸ Cf. Sanz Rubiales, Íñigo y Manuel Gómez Tomillo, Op. cit., p. 726.

⁸⁹ Cf. Sentencia 235/1995 del 14 de diciembre de 1998, fundamento jurídico 3.

vigencia temporal, no cabe ignorar que la resolución cautelar presenta una relevancia y trascendencia propias en cuanto tiene una incidencia directa e inmediata en los derechos e intereses legítimos del afectado y puede causar la pérdida irreversible de tales derechos e intereses incluidos sin duda en el ámbito del art. 24.1 C.E. (STC 238/1992, fundamento jurídico 4º). Y es esta afectación o incidencia directa e inmediata en derechos e intereses susceptibles de protección, lo que determina que estos actos deban tener, en lo que se refiere a su eventual impugnabilidad, es decir, a los efectos de acceso a la jurisdicción y de su correspondiente control judicial, las mismas garantías que los actos definitivos.”

En conclusión, por regla general y para garantizar un debido procedimiento, debería permitirse la apelación de las resoluciones que otorgan o deniegan una medida cautelar, salvo que exista una norma expresa que lo prohíba.

Por ejemplo:

Como sucede en los procedimientos por prácticas de dumping, en los cuales resulta aplicable el Artículo 63º del Decreto Supremo N° 006-2003-PCM - Reglamentan normas previstas en el “Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994”, el “Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias” y en el “Acuerdo sobre Agricultura”, que dispone de forma expresa que *“[l]as Resoluciones cautelares que establezcan derechos antidumping o compensatorios provisionales o las que denieguen el pedido de aplicación de los mismos son irrecurribles.”*

63

• Efectos de la apelación

De otro lado, el Artículo 216º de la LPAG señala que la interposición de cualquier recurso no suspende la ejecución del acto impugnado, salvo excepciones previstas legalmente. Esta regla resulta aplicable para la impugnación de las medidas cautelares.

Por ejemplo:

Según lo establece el Artículo 226° de dicha norma, la apelación de las medidas cautelares emitidas en el procedimiento administrativo trilateral se concede sin efecto suspensivo.

De igual manera, en diversos procedimientos tramitados ante el Indecopi, la apelación de medidas cautelares se otorga sin efecto suspensivo. Por ejemplo, el Artículo 33° de la Ley de Represión de Competencia Desleal establece que las resoluciones que imponen medidas cautelares son apelables ante el Tribunal. La apelación de dichas medidas se concederá sin efecto suspensivo, tramitándose en cuaderno separado.

En esta línea, el Artículo 135° del Decreto Legislativo N° 1075 - "Decreto Legislativo que aprueba Disposiciones Complementarias a la Decisión 486 de la Comisión de la Comunidad Andina que establece el Régimen Común sobre Propiedad Industrial" señala que *"[l]a apelación de resoluciones que dictan medidas cautelares se concederá sin efecto suspensivo"*.

64

Ejecución de las medidas cautelares

La ejecución de las medidas cautelares puede realizarse:

- según su naturaleza, por la propia Administración Pública (*v. gr.* el precintado de aparatos, equipos o vehículos), o
- por el administrado obligado (*v. gr.* suspensión de actividades).⁹⁰

Si el administrado cumple con la medida ordenada, según el Artículo 236° de la LPAG, la autoridad administrativa deberá compensar, cuando sea posible, el costo de dicho cumplimiento con la sanción impuesta. Por el contrario, si el administrado no cumpliera su obligación de forma voluntaria, la Administración Pública podrá proceder, previo apercibimiento, a utilizar los medios de ejecución forzosa previstos en los Artículos 192° al 200° de la LPAG⁹¹, a saber:

⁹⁰ Cf. Lozano Cutanda, Blanca, Op. cit., p. 757.

⁹¹ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-

Ejecución coactiva

De conformidad con lo establecido en el Artículo 197° de la LPAG se empleará la ejecución coactiva, si la medida cautelar dispuesta contiene una obligación de dar, hacer o no hacer. En este supuesto, corresponderá seguir el procedimiento previsto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979 - Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, aprobado por el Decreto Supremo N° 018-2008-JUS, y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 069-2003-EF.

Ejecución subsidiaria

Conforme lo dispone el Artículo 198° de la LPAG, procederá la ejecución subsidiaria cuando la medida cautelar disponga la realización de actos que por no ser personalísimos pueden ser realizados por un sujeto distinto al obligado. En este caso, la entidad pública podrá realizar el acto por sí o a través de otras personas, a costa del obligado.

65

Por ejemplo:

La ejecución subsidiaria puede emplearse para la demolición de una construcción irregular. Ante el incumplimiento del obligado, la Administración Pública puede lograr satisfacer la medida de forma alternativa a través de sus propios funcionarios o mediante terceros. En ambos casos, el administrado obligado

"Artículo 226.- Medidas cautelares

(...)

226.2 Si el obligado a cumplir con una medida cautelar ordenado por la administración no lo hiciere, se aplicarán las normas sobre ejecución forzosa prevista en los Artículos 192 al 200 de esta Ley.

(...)"

Multa coercitiva

deberá revertir los gastos que ocasione esta forma de ejecución y, adicionalmente, indemnizará los daños y perjuicios que su omisión hubiese ocasionado.⁹²

Según lo prescrito en el Artículo 199° de la LPAG, la autoridad administrativa puede imponer multas coercitivas de forma reiterada por periodos consecutivos a fin de que el obligado cumpla con lo ordenado. La multa coercitiva no tiene una naturaleza sancionadora, sino conminatoria. Por ende, la aplicación de dichas multas es independiente y compatible con la imposición de sanciones.⁹³

La imposición de la multa coercitiva procede en los siguientes supuestos:

- Actos personalísimos en que no proceda la compulsión sobre la persona del obligado.
- Actos en los que procediendo la compulsión, la Administración Pública no la estimara conveniente.
- Actos cuya ejecución pueda ser encargada a una persona distinta al obligado.

La multa coercitiva se puede imponer únicamente cuando así lo autorice la ley, y en la forma y cuantía que esta determine expresamente. Un claro ejemplo de ello lo constituye el Artículo 177° del Código de Protección y Defensa del Consumidor⁹⁴, el

⁹² Cf. Morón Urbina, Juan Carlos. Op. cit., p. 599.

⁹³ Cf. Guzmán Napurí, Christian (2013). Op. cit., p. 588.

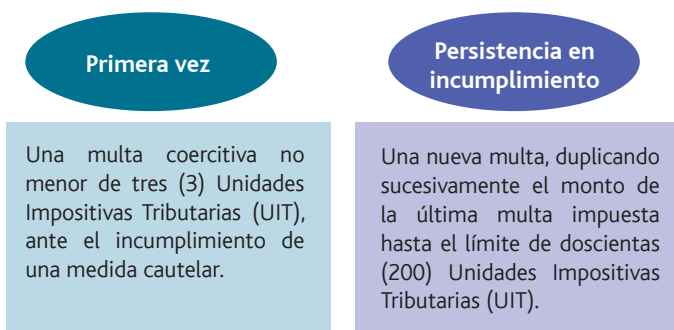
⁹⁴ Código de Protección y Defensa del Consumidor.-

"Artículo 117.- Multas coercitivas por incumplimiento de mandatos

Si el obligado a cumplir con un mandato del Indecopi respecto a una medida correctiva o a una medida cautelar no lo hace, se le impone una multa no menor de tres (3) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

cual establece que la Comisión de Protección al Consumidor puede imponer:

Gráfico N° 7



Elaboración: ECP del Indecopi.

Compulsión sobre las personas

Según lo establece el Artículo 200° de la LPAG, se puede emplear este medio de ejecución forzosa si la medida cautelar impone una obligación personalísima de no hacer o soportar, siempre que la ley expresamente lo autorice, y respetando la dignidad y los demás derechos de las personas reconocidos en la Constitución Política del Perú.

En consecuencia, solo mediante ley se puede otorgar la potestad de ejercer la compulsión sobre las personas para asegurar el cumplimiento de la medida impuesta. Esta medida debe ordenarse de

67

En caso de persistir el incumplimiento de cualquiera de los mandatos a que se refiere el primer párrafo, el Indecopi puede imponer una nueva multa, duplicando sucesivamente el monto de la última multa impuesta hasta el límite de doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). La multa que corresponda debe ser pagada dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, vencido el cual se ordena su cobranza coactiva."

manera excepcional, más aun si tenemos en cuenta que este es el medio de ejecución forzosa más gravoso a emplear contra el administrado.⁹⁵

Para aplicar los medios de ejecución forzosa se debe presente los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Los medios empleados para hacer efectiva la medida cautelar deben ser acordes con su finalidad. En caso se presenten varios medios de ejecución aplicables, se elegirá el menos restrictivo de los derechos del administrado, siempre que este permita alcanzar el objetivo propuesto.⁹⁶

VII. GARANTÍAS PARA LOS ADMINISTRADOS

La doctrina jurídica sostiene que existen dos aspectos centrales en la configuración de las medidas cautelares en el procedimiento administrativo peruano. Uno es la imposibilidad de dictar medidas cautelares que causen daño irreparable a los administrados. El otro que, en diversas ocasiones, las medidas cautelares caducan de pleno derecho. Ambos supuestos constituyen garantías establecidas en favor del administrado.⁹⁷

a) Prohibición de producir daños irreparables al administrado

Una importante limitación a la potestad de la Administración Pública de emitir medidas cautelares se encuentra prevista en el Numeral 146.4 del Artículo 146° de la LPAG, el cual establece que *"no se podrán dictar medidas que puedan causar perjuicio de imposible reparación a los administrados"*.

Esta prohibición resulta esencial para garantizar los derechos del administrado, máxime si tenemos presente que, en sede administrativa, para el dictado de una medida cautelar no se exige el ofrecimiento de una contracautela, aun cuando se conceda a pedido de parte. En consecuencia, la Administración Pública debe procurar

⁹⁵ Cf. Guzmán Napurí, Christian (2013). Op. cit., p. 589.

⁹⁶ Artículo 196° de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

⁹⁷ Cf. Espinoza-Saldaña Barrera, Eloy. Op. cit., p. 179.

no generar daños irreparables al administrado, pues no existe una garantía previamente constituida para resarcir dichos daños.⁹⁸



LPAG

Una interpretación a contrario del Artículo 146° de la LPAG permite afirmar que únicamente se pueden dictar medidas cautelares que afecten lo menos posible a los administrados. Esto es, que sean estrictamente necesarias, garantizando siempre que la afectación mínima que se pueda generar sea reparable. Esta garantía se enfoca en la posibilidad de que el afectado pueda acceder posteriormente a los recursos administrativos o al Poder Judicial, a fin de tutelar eficazmente el derecho que puede haberse afectado por la ejecución de la medida cautelar.⁹⁹

Asimismo, una interpretación de dicho artículo conforme con la Constitución Política del Perú nos lleva a concluir que las medidas cautelares tampoco pueden vulnerar el contenido esencial de los derechos fundamentales del administrado.¹⁰⁰

69

⁹⁸ A modo de ejemplo, puede verse el Artículo 23° de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobada por Decreto Legislativo N° 1034, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 23.- Medidas cautelares.-

(...)"

23.5. Tratándose de solicitudes de parte, la Comisión podrá aceptarlas o desestimarlas en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles, prorrogables por una sola vez y por el mismo plazo. No son exigibles, a quien presente la solicitud, medidas de aseguramiento civil como contracautela o similares. La Comisión podrá conceder medidas cautelares distintas a las solicitadas, siempre que considere que se ajusten de mejor manera a la intensidad, proporcionalidad y necesidad del daño que se pretende evitar.

(...)"

(Negrilla agregada)

⁹⁹ Cf. Guzmán Napurí, Christian (2013). Op. cit., p. 514.

¹⁰⁰ Ibídem.

b) Caducidad de pleno derecho

Las medidas cautelares nacen "con la previsión de su fin".¹⁰¹ La limitación de la vigencia de la medida cautelar opera como una garantía para el administrado. La ley de forma expresa señala el plazo o la condición que de ser cumplida originará que la medida cautelar quede sin efecto. Con ello se otorga certeza al administrado sobre sus alcances.

De conformidad con lo establecido en el Artículo 146° de la LPAG, las medidas cautelares dictadas dentro del procedimiento caducan de pleno derecho en tres supuestos:

- (i) cuando se emite la resolución que pone fin al procedimiento;
- (ii) cuando vence el plazo para su ejecución; o
- (iii) cuando transcurre el plazo previsto para la emisión de la resolución final.

70 Por su parte, las leyes especiales señalan que la medida cautelar dictada antes del procedimiento caduca, si este no se inicia en un plazo determinado.

Por ejemplo:

El Artículo 23° de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas estipula que la medida cautelar otorgada antes de iniciar un procedimiento sancionador caducará si dicho procedimiento no se inicia dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su notificación.

La caducidad se fundamenta en la instrumentalidad de la medida cautelar. Como se ha señalado, esta medida está destinada a asegurar la eficacia de la resolución final que se emitirá en el procedimiento administrativo. Pues bien, si este no se inicia, la tutela cautelar pierde su razón de ser, por lo cual no podría seguir vigente.¹⁰²

¹⁰¹ Cf. Ariano Deho, Eugenia (2003). Op. cit., p. 639.

¹⁰² Cf. Ariano Deho, Eugenia (2003). Op. cit., p. 617.

VIII. PARTICULARIDADES DE LAS MEDIDAS CAUTELARES DICTADAS EN LOS DIVERSOS TIPOS DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La medida cautelar presenta ciertas particularidades según el procedimiento administrativo en el que se dicta. Esto es, teniendo en cuenta si se emite en un procedimiento:

Trilateral

Sancionador

Ejecución coactiva

Veamos en qué consiste cada uno de ellos.

8.1 Procedimiento administrativo trilateral

En el procedimiento administrativo trilateral, la Administración Pública resuelve un conflicto de intereses surgido entre dos o más partes. En este procedimiento, las entidades públicas ejercen su potestad de resolución de conflictos con independencia e imparcialidad.¹⁰³

71

Este diseño repercute en la dinámica de las medidas cautelares. Debido a que se está frente a un conflicto entre dos partes, la ley expresamente reconoce que, además de la autoridad administrativa, las partes cuentan con legitimidad para solicitar el dictado de una medida cautelar. No solo están legitimadas, sino son las principales interesadas y beneficiadas con su dictado.

En esta línea, el Numeral 226.1 del Artículo 226° de la LPAG señala que en cualquier etapa del procedimiento trilateral, de oficio o **a pedido de parte**, se podrán dictar medidas cautelares. En los procedimientos trilaterales se reconoce expresamente a los titulares de los derechos e intereses en discusión la facultad de solicitar medidas cautelares para garantizar precisamente la eficacia de sus intereses.

¹⁰³ Cf. Gómez Apac, Hugo (2011). "El Procedimiento Trilateral: ¿Cuasijurisdiccional?". *Revista de Derecho Administrativo*, Derecho de la Competencia, número 10, Tomo II, p. 16.

Por ejemplo:

Ante Indecopi se tramitan procedimientos trilaterales para solucionar los desacuerdos surgidos entre coautores o titulares para la explotación de obras o producciones. Según el Artículo 176° de la Ley sobre el Derecho de Autor, los titulares de cualquiera de los derechos de autor reconocidos en dicha Ley o sus representantes, podrán pedir, bajo su cuenta, costo y riesgo, el dictado de una medida cautelar para cautelar sus intereses.

8.2 Procedimiento administrativo sancionador

En el procedimiento administrativo sancionador se establece una relación bilateral entre el administrado y la Administración Pública. Dicho procedimiento se inicia con la finalidad de determinar si el administrado ha cometido o no una infracción administrativa y, en base a ello, adoptar las acciones que resulten necesarias para corregir los efectos de la conducta infractora. En el marco de este procedimiento, las medidas cautelares se dictan para asegurar la eficacia de la decisión final que determina la responsabilidad administrativa del infractor. Esto con la finalidad de proteger el interés público tutelado con la tipificación de la conducta infractora.

Las medidas cautelares proceden de oficio y para su dictado siempre es exigible el cumplimiento de tres presupuestos:

Verosimilitud de la infracción

Peligro en la demora del procedimiento

Adecuación de la medida solicitada

Con relación al primer requisito, cabe mencionar que este se refiere a la apariencia de fundamento de la pretensión sancionadora, la cual se basa sobre la ilegalidad de la acción que se pretende contrarrestar con la medida cautelar. En otras palabras, se refiere a la verosimilitud del carácter ilícito de aquella conducta del administrado que se pretende alterar precisamente con el dictado de la medida cautelar.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Cf. Morón Urbina, Juan Carlos, Op. cit., p. 807.

En esta línea, el Artículo 10° del Decreto Legislativo N° 807 establece que las Comisiones y Oficinas del Indecopi *"podrán dictar, de ser necesario, medidas cautelares dirigidas a evitar que un daño se torne en irreparable, siempre que exista verosimilitud del carácter ilegal de dicho daño"*.



Según lo establece el Artículo 236° de la LPAG, en los procedimientos sancionadores la autoridad competente para dictar la medida cautelar es la autoridad instructora. Al respecto, la doctrina sostiene que no resulta recomendable que quien solicita la medida cautelar sea el mismo que decida sobre su adopción.¹⁰⁵ En este sentido, en los procedimientos sancionadores debería existir una autoridad instructora que proponga la medida cautelar y una autoridad decisora que se pronuncie sobre su adopción. Esta última evidentemente tiene la facultad de decidir la adopción de una medida distinta a la propuesta.

73

En diversas entidades públicas se realiza la diferenciación antes mencionada.

Por ejemplo:

El Artículo 23° de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas señala que las medidas cautelares pueden ser solicitadas por la Secretaría Técnica (autoridad instructora) y serán dispuestas por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (autoridad decisora). Esta Comisión puede conceder, cuando corresponda, medidas cautelares distintas a las solicitadas, siempre que considere que se ajustan mejor

¹⁰⁵ Cf. Ariano Deho, Eugenia (2013). "Arbitraje, tutela cautelar e imparcialidad 'objetiva' del juzgador". En Ledesma Narváez, Marianella. *Las medidas cautelares en el proceso civil*, Lima: Gaceta Jurídica, p. 35.

a la intensidad, proporcionalidad y necesidad del daño que se pretende evitar.¹⁰⁶

Igualmente, el Artículo 33° de la Ley de Represión de la Competencia Desleal establece que es una atribución de la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal dictar medidas cautelares. Adicionalmente, señala que el Presidente de la Comisión también tiene esta facultad, cuando en caso de urgencia, se requiera dictar una medida cautelar para evitar un daño irreparable. En este supuesto, el Presidente de la Comisión deberá informar a la misma, en la siguiente sesión, para que decida ratificar la medida impuesta.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobado por Decreto Legislativo N° 1034.-

"Artículo 23.- Medidas cautelares.-

23.1. Antes de iniciarse el procedimiento sancionador o en cualquier etapa dentro de éste, la Comisión podrá dictar, a solicitud de la Secretaría Técnica o a pedido de quien haya presentado una denuncia de parte o de tercero con interés legítimo que también se haya apersonado al procedimiento, una medida cautelar destinada a asegurar la eficacia de la decisión definitiva, lo cual incluye asegurar el cumplimiento de las medidas correctivas que se pudieran dictar en la resolución final.

(...)

23.5. Tratándose de solicitudes de parte, la Comisión podrá aceptarlas o desestimarlas en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles, prorrogables por una sola vez y por el mismo plazo. No son exigibles, a quien presente la solicitud, medidas de aseguramiento civil como contracautela o similares. La Comisión podrá conceder medidas cautelares distintas a las solicitadas, siempre que considere que se ajusten de mejor manera a la intensidad, proporcionalidad y necesidad del daño que se pretende evitar.

(...)"

(Negrilla agregada)

¹⁰⁷ Ley de Represión de la Competencia Desleal, aprobada por Decreto Legislativo N° 1044.-

"Artículo 33.- Medidas cautelares.-

33.1.- En cualquier etapa del procedimiento, la Comisión podrá, de oficio o a pedido de quien haya presentado una denuncia de parte o de terceros con interés legítimo que también se hayan apersonado al procedimiento, dictar una medida cautelar destinada a asegurar la eficacia de la decisión definitiva, lo cual incluye asegurar el cumplimiento de las medidas correctivas y el cobro de las sanciones que se pudieran imponer. Tratándose de este último supuesto, una vez declarada la infracción mediante resolución firme, la medida cautelar relativa al cobro de la sanción se mantendrá bajo responsabilidad del ejecutor coactivo.

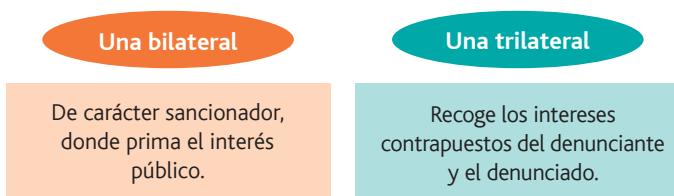
(...)

Por último, en materia de protección al consumidor, el Artículo 27° del Decreto Legislativo N° 807¹⁰⁸ señala que le corresponde a la Comisión disponer las medidas cautelares. No obstante, el Secretario Técnico también podrá dictar dichas medidas, si advierte que existe un peligro actual o inminente, con cargo a dar cuenta inmediatamente a la Comisión. Esta última ratificará o levantará la medida dispuesta.

8.3 Procedimiento administrativo trilateral sancionador

Un procedimiento sancionador en el cual el denunciante tiene calidad de parte procesal configura un procedimiento administrativo trilateral sancionador.¹⁰⁹ Este tiene una naturaleza mixta, pues se presentan dos relaciones jurídicas:¹¹⁰

Gráfico N° 8



75

Elaboración: ECP del Indecopi.

33.4.- *En caso de urgencia, por la necesidad de los hechos, el Presidente de la Comisión podrá dictar una medida cautelar destinada a evitar un daño irreparable, con cargo a informar a la Comisión, en la siguiente sesión de ésta, para que decida ratificar la medida impuesta.*
(...)"

¹⁰⁸ Decreto Legislativo N° 807 - Facultades, normas y organización del Indecopi.-
"Artículo 27.- *En cualquier etapa del procedimiento, de oficio o a pedido de parte, la Comisión podrá, dentro del ámbito de su correspondiente competencia, dictar una o varias de las siguientes medidas cautelares destinadas a asegurar el cumplimiento de la decisión definitiva:*
(...)"

La Comisión podrá, de considerarlo pertinente, ordenar una medida cautelar distinta a la solicitada por la parte interesada. En caso de existir peligro actual o inminente si es que no se adoptan las medidas cautelares correspondientes, el Secretario Técnico podrá imponerlas, con cargo a dar cuenta inmediatamente a la Comisión. La Comisión ratificará o levantará la medida cautelar impuesta."

¹⁰⁹ Cf. Gómez Apac, Hugo (2011) Ob. cit., p. 26.

¹¹⁰ Ídem, p. 30.

Los procedimientos ordinario¹¹¹ y sumarísimo¹¹² de protección al consumidor son procedimientos sancionadores, aunque con particularidades del trilateral. Según lo establecen los Artículos 107°, 126° y 147° del Código de Protección y Defensa del Consumidor¹¹³, el consumidor denunciante es parte procesal en el procedimiento administrativo.

Los procedimientos destinados a reprimir las conductas anticompetitivas y la competencia desleal también pueden configurarse como trilaterales sancionadores, cuando son promovidos por una denuncia de parte. En estos casos el órgano instructor conserva la titularidad de la acción de oficio, conforme lo señala el Artículo 18° de la Ley de Represión de Conductas

¹¹¹ Regulado en el Sub Capítulo II del Capítulo III del Título V del Código de Protección y Defensa del Consumidor y en el Título V del Decreto Legislativo N° 807.

¹¹² Regulado en el Sub Capítulo III del Capítulo III del Título V del Código de Protección y Defensa del Consumidor; el Texto Único Ordenado de la Directiva que aprueba el procedimiento sumarísimo en materia de protección al consumidor, aprobado por Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 298-2013-INDECOPI-COD, publicado el 3 de diciembre de 2013; y la Directiva que modifica e incorpora diversos artículos al Texto Único Ordenado de la Directiva que aprueba el Procedimiento Sumarísimo, aprobado por Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 108-2014-INDECOPI-COD, publicado el 3 de julio de 2014.

¹¹³ Código de Protección y Defensa del Consumidor.-

"Artículo 107.- Postulación del proceso

(...) Tanto el consumidor constituido como parte como el tercero legitimado pueden participar en el procedimiento e interponer los recursos contra la resolución que deniegue el inicio del procedimiento y contra cualquier otra resolución impugnables que les produzca agravio".

"Artículo 126.- Reglas para la tramitación del procedimiento sumarísimo de protección al consumidor

(...)

b. Las partes únicamente pueden ofrecer medios probatorios documentales, sin perjuicio de la facultad de la autoridad para requerir, de oficio, la actuación de algún medio probatorio de naturaleza distinta. (...)"

"Artículo 147.- Conciliación

(...)

En la conciliación, el funcionario encargado de dirigir la audiencia, previo análisis del caso, puede intentar acercar las posiciones de las partes para propiciar un arreglo entre ellas o, alternativamente, propone una fórmula de conciliación de acuerdo con los hechos que son materia de controversia en el procedimiento..."

(Negrilla agregada)

Anticompetitivas y el Artículo 28° de la Ley de Represión de la Competencia Desleal.

La estructura del **procedimiento trilateral sancionador** permite que los particulares que formulan la denuncia puedan solicitar medidas cautelares a la autoridad administrativa competente. Para tal efecto, no se requiere presentar una contracautela, según lo reconoce expresamente el Numeral 23.5 del Artículo 23° de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas y el Numeral 33.5 del Artículo 33° de la Ley de Represión de la Competencia Desleal.

De igual manera, el procedimiento por infracción a los derechos de propiedad industrial es de carácter sancionador y recoge rasgos del trilateral cuando se inicia a pedido de parte. Según el Artículo 245° de la Decisión N° 486 - Régimen Común sobre Propiedad Industrial, adoptada por la Comisión de la Comunidad Andina¹¹⁴, el denunciante puede solicitar a la autoridad administrativa el dictado de medidas cautelares antes de iniciar la acción o durante el procedimiento.

8.4 Procedimiento de ejecución coactiva

77

La ejecución coactiva es el procedimiento que utiliza la Administración Pública frente a los administrados para hacer efectivas las consecuencias jurídicas del acto administrativo que esta emite.¹¹⁵ En dicho procedimiento se admite el dictado de medidas cautelares, según lo reconoce el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 26979 - Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2008-JUS¹¹⁶.

¹¹⁴ Decisión 486 - Régimen Común sobre Propiedad Industrial.-

"Artículo 245.- Quien inicie o vaya a iniciar una acción por infracción podrá pedir a la autoridad nacional competente que ordene medidas cautelares inmediatas con el objeto de impedir la comisión de la infracción, evitar sus consecuencias, obtener o conservar pruebas, o asegurar la efectividad de la acción o el resarcimiento de los daños y perjuicios.

Las medidas cautelares podrán pedirse antes de iniciar la acción, conjuntamente con ella o con posterioridad a su inicio."

¹¹⁵ Cf. Danós Ordoñez, Jorge y Diego Zegarra Valdivia (1999). *El procedimiento de Ejecución Coactiva*. Lima: Gaceta Jurídica, p. 13.

¹¹⁶ Publicado el 6 de diciembre del 2008 en el diario oficial El Peruano.

En el procedimiento de ejecución coactiva, a diferencia del proceso judicial, las medidas cautelares son utilizadas para satisfacer el interés público y no de una de las partes que solicitan la declaración de sus derechos a la judicatura. De ahí que pueda decirse que las medidas cautelares son aplicadas “de oficio” para garantizar el cobro de acreencias de cargo de la Administración Pública y no para asegurar intereses de terceros o particulares.¹¹⁷

Tipos de medidas cautelares

La potestad de dictar una medida cautelar ha sido reconocida al ejecutor coactivo con la finalidad de dar cumplimiento forzado a lo ordenado por la Administración Pública.¹¹⁸ Se pueden dictar medidas cautelares previas o posteriores a la resolución de ejecución coactiva.



Las medidas cautelares previas están reguladas en el Artículo 13° del TUO de la Ley N° 26979. Dicha norma señala que una vez que se haya notificado el acto administrativo que sirve de título para el cumplimiento de la obligación, y aunque se encuentre en trámite el recurso impugnativo interpuesto por el obligado, la Administración Pública, de forma excepcional, podrá dictar medidas cautelares, cuando existan razones que permitan presumir de forma objetiva que la cobranza coactiva puede devenir en infructuosa. Para tal efecto, el ejecutor coactivo puede trabar como medida cautelar previa cualquiera de las establecidas en el Artículo 33° de la dicha ley (v. gr. embargo), por la suma que satisfaga la deuda en cobranza.

¹¹⁷ Cf. Danós Ordoñez, Jorge y Diego Zegarra Valdivia (1999). *El procedimiento de Ejecución Coactiva*. Lima: Gaceta Jurídica, p. 13.

¹¹⁸ Cf. Mendoza Ugarte, Armando (2009). *La Ejecución Coactiva. Comentarios al Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva*, Lima: Línea Negra Editores, p. 97.

Las medidas cautelares emitidas después de iniciado el procedimiento de ejecución coactiva están previstas en el Numeral 17.1 del Artículo 17° del TUO de la Ley N° 26979. Según dicha norma, si luego del plazo concedido (siete días hábiles), el obligado no ha cumplido con el mandato contenido en la resolución de ejecución coactiva, entonces el ejecutor coactivo podrá dictar cualquiera de las medidas cautelares previstas en el Artículo 33° de dicha ley.

Requisitos para el dictado de la medida cautelar

Las medidas cautelares previas requieren para su dictado del cumplimiento de requisitos distintos a los previstos para las demás medidas cautelares. Entre estos, se precisa de la existencia de una obligación y del respectivo documento representativo (título), así como de un requisito análogo al peligro en la demora, el cual consiste en acreditar las razones objetivas que permitan prever que la cobranza será infructuosa:

- **La existencia de una obligación:** se debe acreditar la existencia de una obligación cierta, la cual no requiere ser aún exigible, toda vez que el acto administrativo que la contiene puede estar en impugnación.¹¹⁹
- **El documento o título representativo:** toda medida cautelar debe sustentarse en un acto administrativo que haya sido previamente notificado y que sirva de título para la determinación de la obligación (v. *gr.* una resolución que impone una multa administrativa).¹²⁰
- **Presunción objetiva de necesidad:** Se debe acreditar las razones que permitan presumir que la cobranza puede devenir en infructuosa. Estas pueden sustentarse en la conducta del obligado o en la situación jurídica en la que se encuentra.

79

¹¹⁹ Cf. Danós Ordoñez, Jorge y Diego Zegarra Valdivia (1999). Op. cit., p. 176.

¹²⁰ Ídem, p. 177.

Por ejemplo:

Cuando el obligado sustrae de su patrimonio aquellos bienes que podrían cubrir la deuda pendiente de pago, o en razón de que la habitualidad de la conducta del obligado hace presumir que este no va a cumplir con la obligación de hacer o no hacer impuesta.¹²¹

Por su parte, las medidas cautelares dictadas después de la resolución de ejecución coactiva son en realidad actos de ejecución. Por ello, para su dictado no se precisa del cumplimiento de los típicos presupuestos de las medidas cautelares (verosimilitud de la pretensión y peligro en la demora). En esta línea, el Artículo 17° del TUO de la Ley N° 26979 dispone que para ejecutar una obligación contenida en una resolución firme, se debe emitir una resolución de ejecución coactiva concediendo al obligado un plazo de siete (7) días hábiles para que cumpla con dicha obligación. Si luego de transcurrido dicho plazo, el obligado no ha cumplido con el mandato, entonces se procederá a trabar medidas cautelares. En este caso, no corresponde al ejecutor coactivo evaluar la necesidad de dictar dichas medidas (embargos), por el contrario, debe proceder con la ejecución.

80

Las medidas cautelares y los embargos en el procedimiento de ejecución coactiva

La regulación de las medidas cautelares previas y posteriores se remite al Artículo 33° del TUO de la Ley N° 26979, que contempla las formas de embargo. En razón a ello, se ha afirmado que las medidas cautelares trabadas antes o después de la notificación de la resolución de ejecución coactiva son en realidad embargos preventivos o definitivos.¹²² Al respecto, cierto sector de la doctrina afirma que tanto en el procedimiento cautelar como en el proceso de ejecución civil va a existir el embargo, pero de ningún modo dentro de este último puede existir una medida cautelar. Esta regla no solo resulta aplicable en el proceso de ejecución civil, sino también en

¹²¹ Ibídem.

¹²² Cf. Danós Ordoñez, Jorge y Diego Zagarra Valdivia (1999). Op. cit., p. 173.

el procedimiento de ejecución coactiva, en el que sólo existen —a pesar de lo que señala la ley— embargos y no medidas cautelares.¹²³

Lo antes expuesto puede apreciarse con claridad en los embargos que se dictan después de la notificación de la resolución de ejecución coactiva. Al respecto, Ariano¹²⁴ sostiene que el embargo dictado dentro del proceso de ejecución civil —lo que sin problema puede aplicarse a nuestro procedimiento de ejecución coactiva— tiene ninguna de las características de la medida cautelar:¹²⁵

- No es provisional sino definitivo, debido a que no está condicionado a la existencia de una decisión posterior.
- Tampoco es instrumental, pues no sirve a un proceso principal sino que es un acto propio del proceso de ejecución y no está sujeto a cumplir los presupuestos de una medida cautelar, pues no se dicta en virtud de un *fumus boni iuris*, sino en base de un título ejecutivo que contiene un derecho cierto, expreso y exigible.
- Finalmente, no se dicta por existir *periculum in mora*, puesto que no existe un proceso pendiente de resolver sino que, por el contrario, el proceso de ejecución tiene por finalidad satisfacer el derecho que se exige.

81

IX. CONCLUSIONES

En sede administrativa, las medidas cautelares surgen como mecanismos de protección y garantía del resultado del procedimiento. Estas medidas se dictan con la finalidad de evitar que el interés público no pueda ser protegido al momento de expedirse la resolución final.

Para su dictado, al igual que en la vía jurisdiccional, se requiere del peligro en la demora y la adecuación de la medida al fin perseguido.

¹²³ Cf. Mendoza Ugarte, Armando (2009). Op. cit. p. 323.

¹²⁴ Cf. Ariano Deho, Eugenia, citada por Mendoza Ugarte, Armando (2009). Op. cit., p. 321.

¹²⁵ Cf. Mendoza Ugarte, Armando (2009). Op. cit., p. 321.

No obstante, a diferencia de dicha vía, en sede administrativa el requisito de la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) es sustituido por la apariencia de fundamento de la pretensión (petición administrativa). En el procedimiento sancionador, este último requisito se configura por la verosimilitud del carácter ilícito de la conducta del administrado, es decir, por la verosimilitud de la infracción imputada (pretensión sancionadora).

La predeterminación exhaustiva de las medidas cautelares resulta ser una exigencia irrealizable. Estas medidas pueden ser tan variadas como los casos en los que se pretende asegurar la eficacia de la decisión final. Por lo tanto, una interpretación coherente con la finalidad de la medida cautelar permite concluir que la tipicidad de las medidas cautelares no debe ser taxativa, sino enunciativa.

En nuestro procedimiento administrativo se ha previsto dos garantías esenciales para los administrados:

- La imposibilidad de dictar medidas cautelares que causen daños irreparables a las personas.
- Las medidas cautelares caducan de pleno derecho, en determinados supuestos. Esto con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica.

Finalmente, las medidas cautelares se adecuan a la estructura del procedimiento en el que se dictan. En los procedimientos bilaterales se emiten esencialmente a pedido de parte, pues están orientadas a proteger, además del interés público, un interés privado. En los procedimientos sancionadores, proceden siempre de oficio, pues se orientan únicamente a tutelar un interés público. En los procedimientos de ejecución coactiva buscan asegurar el cobro de la acreencia reconocida a favor del Estado. Ciertamente, un sector de la doctrina sostiene que en este último caso, en realidad no se dictan medidas cautelares, sino embargos preventivos o definitivos.

La medida cautelar busca dotar de eficacia, dotar de realidad, al pronunciamiento final (un acto administrativo) emitido en un procedimiento administrativo. La medida cautelar es una herramienta que permite proteger el interés público cuya salvaguarda le corresponde a la autoridad administrativa en el

marco del procedimiento administrativo. La medida cautelar constituye una manifestación implícita del derecho al debido proceso, y en esa medida, expresión de un Estado Constitucional de Derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- Ariano Deho, Eugenia (2013). "Arbitraje, tutela cautelar e imparcialidad 'objetiva' del juzgador". En Ledesma Narváez, Marianella. *Las medidas cautelares en el proceso civil*, Lima: Gaceta Jurídica.
- Ariano Deho, Eugenia (2003). *Problemas del proceso civil*, Lima: Jurista Editores.
- Calamandrei, Piero (1945). *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*. Buenos Aires: Bibliográfica Argentina.
- Caponi, Remo (2006). "La nueva disciplina general de los procedimientos cautelares", *Ius et veritas*, Lima, Año XVI, número 32.
- Danós Ordoñez, Jorge y Diego Zegarra Valdivia (1999). *El procedimiento de Ejecución Coactiva*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Espinoza-Saldaña Barrera, Eloy (2010). "Medidas cautelares en el procedimiento administrativo peruano: Una mirada crítica a lo realizado y un adelanto sobre aquello que debiera hacerse al respecto". *Revista de Derecho Administrativo*, Lima, Año 5, número 9.
- García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández (2011). *Curso de Derecho Administrativo*. Bogotá - Lima: Temis - Palestra Editores.
- Gómez Apac, Hugo (2011) "El Procedimiento Trilateral: ¿Cuasijurisdiccional?" *Revista de Derecho Administrativo*, Derecho de la Competencia, número 10, Tomo II.
- Guzmán Napurí, Christian (2013) *Manual del procedimiento administrativo general*, Lima: Instituto Pacífico.
- Guzmán Napurí, Christian (2011). *Tratado de la Administración Pública y del procedimiento administrativo*. Lima: Caballero Bustamante.
- Hernández-Mendible, Víctor Rafael (2011). "La ejecución de los actos administrativos". *Revista Derecho PUCP*, número 67.
- Lozano Cutanda, Blanca (2010). *Derecho ambiental administrativo*, Madrid: La Ley.
- Marina Jalvo, Belén (2007). *Medidas provisionales en la actividad administrativa*, Valladolid: Lex Nova.
- Mendoza Ugarte, Armando (2009). *La Ejecución Coactiva. Comentarios al Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva*. Lima: Línea Negra.

- Monroy Gálvez, Juan (2001). "La actuación de la sentencia impugnada". *Themis*, Lima, número 43.
- Monroy Palacios, Juan José (2002). *Bases para la formación de una teoría cautelar*, Lima: Comunidad.
- Moreno Molina, José (2006). *Procedimiento y proceso administrativo práctico*. Volumen 3. España: La Ley.
- Morón Urbina, Juan Carlos (2014). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Décima edición, Lima: Gaceta Jurídica.
- Morón Urbina, Juan Carlos (2009). Los recursos administrativos en la Ley del Procedimiento Administrativo General y en los procedimientos sectoriales, Lima: Gaceta Jurídica.
- Peláez Bardales, Mariano (2010). *El proceso cautelar*. Tercera edición, Lima: Grijley.
- Podetti, Ramiro (1955). *Derecho procesal civil, comercial y laboral. Tratado de las medidas cautelares*, Buenos Aires: Ediar.
- Priori Posada, Giovanni F. (2006). *La tutela cautelar: su configuración como derecho fundamental*, Lima: ARA.
- Priori Posada, Giovanni (2005). "El derecho fundamental a la tutela cautelar: fundamentos, contenido y límites". *Ius et veritas*, Lima, Año XV, número 30.
- Quiroga León, Aníbal (2011). "La actualidad del proceso cautelar y su modificación en el Código procesal Civil". En Córdova Schaefer, Jesús, *El proceso civil. Problemas fundamentales del proceso*, Lima: Caballero Bustamante.
- Sanz Rubiales, Íñigo y Manuel Gómez Tomillo (2010). *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*, Navarra: Thomson Reuters.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156-164 - BREÑA
CORREO E.: TAREAGRAFICA@TAREAGRAFICA.COM
PÁGINA WEB: WWW.TAREAGRAFICA.COM
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582
2015 LIMA - PERÚ



Calle De la Prosa 104 – San Borja, Lima, Perú.
Teléfono: (51-1) 224-7800
Correo electrónico: escuela@indecopi.gob.pe
Sitio web: www.indecopi.gob.pe