



UNIVERSIDAD
DE PIURA

FACULTAD DE DERECHO

**Crítica a la calificación y los requisitos de la apelación del
procedimiento administrativo de protección del
consumidor peruano**

Tesis para optar el Grado de
Máster en Derecho de la Empresa con mención en Regulación del Mercado

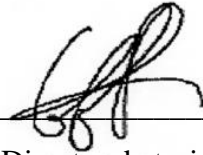
Kevin André Yamunaqué Moreno

Asesor(es):
Mgtr. Freddy Freitas Vela

Piura, marzo de 2024

Aprobación

La tesis titulada “Crítica a la calificación y los requisitos de la apelación del procedimiento administrativo de protección del consumidor peruano”, presentada por el abogado Kevin André Yamunaqué Moreno en cumplimiento con los requisitos para obtener el Título de Abogado, fue aprobada por el Director de tesis Mgtr. Freddy Freitas Vela.



Director de tesis



Declaración Jurada de Originalidad del Trabajo Final

Yo, Kevin André Yamunaqué Moreno, egresado del Programa de Posgrado de Master en Derecho de la Empresa de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, identificado(a) con DNI N° 46546749.

Declaro bajo juramento que:

1. Soy autor del trabajo final titulado:
“Crítica a la calificación y los requisitos de la apelación del procedimiento administrativo de protección del consumidor peruano”
El mismo que presento bajo la modalidad de Tesis¹ para optar el Grado de Maestro² de Máster en Derecho de la Empresa con mención en Regulación del Mercado.
2. Que el trabajo se realizó en coautoría con los siguientes alumnos de la Universidad de Piura.
 - Haga clic o pulse aquí para escribir texto, identificado con DNI N° Escribir número
3. La asesoría del trabajo estuvo a cargo de:
 - Mgtr. Freddy Freitas Vela, identificado con DNI N° 09677932
4. El texto de mi trabajo final respeta y no vulnera los derechos de terceros o de ser el caso derechos de los coautores, incluidos los derechos de propiedad intelectual, datos personales, entre otros. En tal sentido, el texto de mi trabajo final no ha sido plagiado total ni parcialmente, para la cual he respetado las normas internacionales de citas y referencias de las fuentes consultadas.
5. El texto del trabajo final que presento no ha sido publicado ni presentado antes en cualquier medio electrónico o físico.
6. La investigación, los resultados, datos, conclusiones y demás información presentada que atribuyo a mi autoría son veraces.
7. Declaro que mi trabajo final cumple con todas las normas de la Universidad de Piura.

El incumplimiento de lo declarado da lugar a responsabilidad del declarante, en consecuencia; a través del presente documento asumo frente a terceros, la Universidad de Piura y/o la Administración Pública toda responsabilidad que pueda derivarse por el trabajo final presentado. Lo señalado incluye responsabilidad pecuniaria incluido el pago de multas u otros por los daños y perjuicios que se ocasionen.

Fecha: 01/03/2024.



Kevin André Yamunaqué Moreno
DNI 46546749
Firma del autor optante³

¹ Indicar si es tesis, trabajo de investigación, trabajo académico o trabajo de suficiencia profesional.

² Grado de Bachiller, Título profesional, Grado de Maestro o Grado de Doctor.

³ Idéntica al DNI; no se admite digital, salvo certificado.

Dedicatoria

A mi madre, por su amor incondicional e infinito.

A mi padre, por todo su esfuerzo inagotable.

A mi hermano, por ser mi mejor amigo.

A mi esposa amada, por ser mi compañía perfecta y eterna.

A mi hija Mariana y a mi hijo Salvador, por todo su cariño y ternura.



Resumen

En el presente trabajo se realiza un análisis de la calificación y requisitos de la apelación en el procedimiento administrativo de protección al consumidor del ordenamiento peruano, vistos desde una perspectiva práctica y teórica que permiten formular críticas esenciales y relevantes que tienen efectos en el administrado, las cuales deben ser advertidas por el operador jurídico con la intención coadyuvar en la emisión de decisiones acordes a las normas y principios del derecho administrativo.



Tabla de contenido

Introducción.....	8
Capítulo 1 La apelación en el procedimiento de protección al consumidor	9
1.1 Indecopi y su función protectora de los derechos de los consumidores	9
1.2 La naturaleza sancionadora del procedimiento administrativo de protección al consumidor.....	11
1.3 Estructura del procedimiento administrativo sancionador de protección al consumidor.....	22
1.4 La finalidad del recurso de apelación en el procedimiento administrativo	27
Capítulo 2 La calificación de la apelación en el procedimiento de protección al consumidor	31
2.1 La fundabilidad, procedencia y admisibilidad como categorías jurídicas	32
2.1.1 Análisis en el proceso civil	33
2.1.2 Análisis en el procedimiento administrativo de protección al consumidor	36
2.2 La calificación de la apelación en el proceso civil	38
2.3 La calificación de la apelación del procedimiento administrativo de protección al consumidor.....	42
2.4 Los juicios de procedencia de la apelación en la práctica del PAPC	49
2.4.1 Afectación al principio de celeridad	50
2.4.2 Primer acto administrativo de trámite de la segunda instancia ¿Confirmación tácita de la procedencia de la apelación?	53
2.4.3 Afectación al principio del debido procedimiento.....	55
Capítulo 3.....	59
Requisitos de la apelación del procedimiento de protección al consumidor.....	59
3.1 Los requisitos de la apelación.....	59
3.2 La expresión de los órganos resolutivos: requisitos adicionales de la apelación	62
3.3 La aplicación supletoria de normas procesales en el procedimiento de protección al consumidor.....	63
3.4 Los requisitos de la apelación del Código Procesal Civil.....	66
3.4.1 La identificación del vicio o error de hecho o derecho en la resolución apelada	67
3.4.2 El sustento de la pretensión impugnatoria	70
3.4.3 La fundamentación del agravio que le produce la resolución impugnada.....	72

3.5	Situaciones jurídicas vinculadas a la apelación en el procedimiento administrativo de protección al consumidor	74
3.5.1	La defensa cautiva en el procedimiento administrativo de protección al consumidor.....	74
3.5.2	El agotamiento de la vía administrativa sin pronunciamiento sobre el fondo	77
3.5.3	El principio administrativo de informalidad	81
3.5.4	El debido proceso administrativo.....	82
	Conclusiones	86
	Referencias.....	87



Introducción

El procedimiento administrativo de protección al consumidor transige la posibilidad que, aquel agraviado con la Resolución Final emitida por un órgano resolutorio de primera instancia, pueda interponer como único recurso impugnativo la apelación. Este recurso deberá reunir los requisitos necesarios, los cuales serán evaluados, en primer lugar, por el órgano resolutorio de primera instancia y, siempre que dicha calificación devenga en una admisión del recurso, nuevamente serán evaluados por el órgano resolutorio de segunda instancia en momento previo a emitir un pronunciamiento sobre el fondo, es decir, un nuevo juicio de calificación.

En este tipo de procedimiento administrativo, existe poco y escaso análisis doctrinario sobre la oportunidad y el número de calificaciones a las cuales se sujeta este recurso. Sin embargo, un tema que podría advertirse como pacífico por el conjunto de normas que regulan dicho procedimiento, se vuelve controvertido cuando se analizan algunos pronunciamientos administrativos emitidos por algunos órganos resolutorios de Indecopi, quienes actuando como segunda instancia administrativa realizan: (i) una calificación de la apelación en la Resolución Final, y (ii) la exigencia de requisitos al recurso por la aplicación supletoria de artículos del Código Procesal Civil.

Debido a que estos pronunciamientos no constituyen un número menor y, sobre todo, sus efectos guardan severa implicancia para las partes del procedimiento, este trabajo de investigación busca efectuar un análisis de los requisitos de la apelación y su calificación en el procedimiento administrativo de protección al consumidor, a fin de ofrecer una crítica ante tales pronunciamientos de Indecopi.

Capítulo 1

La apelación en el procedimiento de protección al consumidor

1.1 Indecopi y su función protectora de los derechos de los consumidores

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Industrial (en adelante, Indecopi) fue creado en el año 1992 a través de Decreto Ley N° 25868 como una administración pública dotada de personería jurídica y autonomía administrativa, técnica, económica y presupuestal, siendo un organismo actualmente adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (en el momento de su creación se encontraba adscrito al Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales). A Indecopi se le asignó como función principal la aplicación de las normas dirigidas a proteger el mercado, siendo uno de sus encargos la protección de los consumidores¹.

Esta última función a cargo de Indecopi tiene como fundamento (en nuestro ordenamiento vigente) el artículo 65 de la Constitución Política, el cual precisa que el Estado defiende el cumplimiento y respeto de los derechos de los consumidores, velando por su seguridad y la debida información que los agentes obtienen en el mercado². Este mandato constitucional tiene gran relevancia porque informa la existencia de un expreso derecho de los consumidores de recibir información correcta sobre los productos y servicios que adquieren, lo cual permite corregir la asimetría informativa existente³. Y es que, de acuerdo con lo expresado por esta administración pública: “(...) la aplicación de las reglas de protección al consumidor (...) se fundamenta en la asimetría de información existente entre los proveedores y consumidores. Los problemas que la legislación de protección al consumidor pretende enfrentar parten de la premisa [de] que una categoría de agentes económicos —los proveedores— se encuentra en una posición ventajosa frente a la otra —los consumidores o usuarios— como resultado de su capacidad para adquirir y procesar información, consecuencia de su experiencia y de su situación frente al proceso productivo”⁴.

Indecopi cumple su función de protección al consumidor fiscalizando el cumplimiento de diferentes normas vigentes en nuestro ordenamiento jurídico⁵; sin embargo, desde la

¹ Cfr. BACA ONETO Víctor. “Protección al Consumidor - Análisis de las funciones del Indecopi a la luz de las decisiones de sus órganos resolutivos” Lima: Indecopi. 2013, p. 22

² Constitución Política del Perú

Artículo 65.- El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo, vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población.

³ Cfr. BACA ONETO Víctor. “Protección al Consumidor”, p. 23

⁴ Indecopi. *Precedentes de Observancia Obligatoria en materia de Defensa de la Competencia*. Indecopi Sello Editorial, Lima, 1999, p. 235

⁵ Entre estas normas se pueden referir: Decreto Supremo N° 036-83-JUS (Derogado), Decreto Legislativo N° 716 (Derogado), Decreto Ley N° 25868, Decreto Legislativo N° 807, Ley N° 27311 (Derogada), Decreto

publicación de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), existe un instrumento legislativo importante que recoge sustancialmente diferentes derechos y principios en materia de consumidor, y cuyo texto regirá la política en los ámbitos social y económico del Estado, dentro del marco de la Constitución y en un régimen de economía social de mercado, el cual se encuentra vigente en nuestro país⁶.

Entre sus funciones, destaca que Indecopi es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a estas disposiciones de protección al consumidor, de igual forma para imponer sanciones y medidas correctivas a los proveedores infractores, lo cual podrá determinar a través de un procedimiento administrativo⁷.

En el ejercicio de su actividad sancionadora, Indecopi deberá cumplir con diferentes principios y derechos, algunos establecidos en la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG)⁸, cuya norma de gran trascendencia en el derecho público constituye una “propuesta ante la necesidad de uniformidad de

Supremo N° 039-2000-ITINCI (Derogado), Ley N° 27444, Ley N° 28587, Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo N° 1045 (Derogado), Decreto Supremo N° 006-2009-PCM (Derogado), Ley N° 29571, Ley N° 29888, Decreto Legislativo N° 1308, Ley N° 30534, Decreto Legislativo N° 1390.

⁶ Cfr. CARBONELL O'BRIEN, Esteban. Análisis al Código de Protección y Defensa del Consumidor – Ley N° 29571- Lima: Jurista Editores. 2010, pp. 33 -34.

⁷ Ley N° 29571 – Código de Protección y Defensa del Consumidor
Artículo 105.- Autoridad competente.

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Código, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas establecidas en el presente capítulo, conforme al Decreto Legislativo N° 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi. Dicha competencia solo puede ser negada cuando ella haya sido asignada o se asigne a favor de otro organismo por norma expresa con rango de ley.

Para la cobertura a nivel nacional el Indecopi, previo acuerdo de su Consejo Directivo, puede constituir órganos resolutorios de procesos sumarísimos de protección al consumidor o desconcentrar la competencia de la Comisión de Protección al Consumidor en las comisiones de las oficinas regionales que constituya para tal efecto; crear comisiones adicionales o desactivarlas conforme lo justifique el aumento o disminución de la carga procesal, o las necesidades de gestión requeridas para la mejor tramitación de los procedimientos a su cargo; o celebrar convenios con instituciones públicas o privadas debidamente reconocidas para, de acuerdo a sus capacidades, delegarle facultades o las de secretaría técnica. La delegación está sujeta a las capacidades de gestión requeridas para ello, la coparticipación en el desarrollo de las mismas, la factibilidad de la mejora en la atención y otros criterios relevantes que sobre el particular se establezca por directiva que emita el Consejo Directivo del Indecopi.

Asimismo, el Consejo Directivo emite las disposiciones para la gestión más eficiente de los procedimientos a cargo del Indecopi.

⁸ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS – TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General
Artículo II.- Contenido

2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley.

procedimientos, transparencia y predictibilidad que incida en una mejora de gestión de la administración pública y servicios a la ciudadanía”⁹.

Importa a este estudio determinar sin duda alguna si es que el procedimiento administrativo de protección al consumidor (en adelante, PAPC) tiene una naturaleza sancionadora, y si corresponde al mismo la aplicación de los principios sancionadores que establece nuestro ordenamiento, en tanto serán estos aquellos que conducirán a las conclusiones que surgen respecto las dudas propuestas sobre los requisitos y la calificación de la apelación.

1.2 La naturaleza sancionadora del procedimiento administrativo de protección al consumidor

De acuerdo con el jurista Rodrigo Peláez¹⁰:

El Estado mantiene con los consumidores o usuarios un “deber especial de protección” que se encuentra constitucionalizado en nuestro ordenamiento jurídico. Una de las formas a través de las cuales el Estado ha considerado que debe ejercer esta tutela es mediante la sanción de aquellas conductas que desconozcan o resulten lesivas de los derechos reconocidos a los consumidores.

[...]

El procedimiento sancionador administrativo es el instrumento para canalizar la acción punitiva del Estado frente al incumplimiento de las obligaciones establecidas para los proveedores de bienes o servicios en el Código de Consumo, y también para el control que sobre estos es exigible en cuanto al respeto de los derechos de los consumidores (...). (2014, p. 218)

Indecopi cumple su función de protección al consumidor a través de diferentes actuaciones, siendo una el ejercicio de su potestad sancionadora contra aquel presunto proveedor infractor con el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. El artículo 106 del Código denomina a este procedimiento como “Procedimiento por infracción a las normas de protección al consumidor”, el cual a su vez califica expresamente como uno de naturaleza sancionadora¹¹.

⁹ MARAVÍ SUMAR, Milagros. Revista Justicia y Derechos Humanos. Revista del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Año I, Numero 1. P. 26. Disponible en: https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/REVISTA_MINJUSDH.pdf

¹⁰ PELÁEZ YPANAQUE, Rodrigo. Ius et Praxis Revista de la Facultad de Derecho - No 45, 2014 / ISSN 1027-8168 – La naturaleza del procedimiento de protección al consumidor del Indecopi y la oportunidad de desistimiento en aquel. p. 218

¹¹ Ley N° 29571 – Código de Protección y Defensa del Consumidor
Artículo 106.- Procedimientos a cargo del Indecopi.
El Indecopi tiene a su cargo los siguientes procedimientos:

De acuerdo con Víctor Baca:

El reconocimiento de potestades sancionadoras a la Administración pública no es *esencial* a ésta, sino *contingente*, porque podría no ocurrir. Sin embargo, dado el crecimiento exponencial de la regulación, de los ámbitos en que interviene la Administración pública estableciendo obligaciones de carácter general y verificando su cumplimiento, el reconocimiento de dichas potestades se convierte en una necesidad. (...) sólo tiene sentido atribuirle potestad sancionadora a la Administración pública en la medida en que al mismo tiempo se le encomienda la defensa de cierto bien jurídico, considerado valioso por el ordenamiento jurídico¹². (pp. 7-8)

En esa línea expositiva, este autor aclara que esta potestad sancionadora con que cuenta la administración pública se vincula (evidentemente) con el concepto de sanción, definiéndola el autor como aquella medida con un fin aflictivo, la cual puede contener otro tipo de finalidad, pero la “punitiva” nunca puede faltar¹³.

Indecopi cuenta con una potestad sancionadora reconocida por norma con rango de ley (Código) que le permite de forma preventiva y ante las presuntas infracciones a las normas de protección al consumidor, cumplir su función administrativa frente a los proveedores-administrados, cuya actividad otorgada constituye una clara manifestación del *ius puniendi* del estado¹⁴.

Sobre la potestad sancionadora de Indecopi, se puede encontrar un mayor desarrollo conceptual y procedimental en el Decreto Legislativo N° 807 (que recoge las facultades, normas y organización de Indecopi) y la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), siendo esta última aquella que guarda especial relevancia por la expresa mención de una serie de principios que conducen el procedimiento sancionador. Será importante para esta investigación tener presente la relevancia de estos principios en la actividad sancionadora, en tanto contribuye a una comprensión finalista e idónea de la actuación de Indecopi en el ejercicio de dicha potestad. Y es que los principios generales del derecho son, de acuerdo con García de Enterría: “la atmósfera en que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas (...) la Administración está sometida no sólo a la Ley, sino también al Derecho, y si tales principios inspiran la norma habilitante que atribuye

106.1 Procedimientos sancionadores:

a. Procedimiento por infracción a las normas de protección al consumidor.

¹² BACA ONETO, Víctor Sebastián. Apuntes de Derecho administrativo sancionador. Universidad de Piura. pp. 7 y 8

¹³ Cfr. BACA ONETO, Víctor Sebastián. Apuntes de Derecho administrativo sancionador. pp. 4

¹⁴ Cfr. GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. Derecho administrativo sancionador. Parte general: teoría general y práctica del derecho penal administrativo, 3ª Ed., Thomson Aranzadi, Navarra, 2013, p. 94.

una potestad a la Administración, esa potestad ha de actuarse conforme a las exigencias de los principios”¹⁵.

En ese orden de ideas, según Morón Urbina (2001):

(...) para todo ordenamiento jurídico, la existencia de principios jurídicos entraña la aparición de unos postulados medulares y rectores emanados lógicamente de su propia esencia, con el objetivo de servir de guías para toda acción administrativa. Tienen dos características que les son inmodificables: a) preeminencia sobre el resto del ordenamiento jurídico al cual se refiere; y, b) poseer un dinamismo potencial, sobre la base de las cualidades de elasticidad, expansión y proyección, que le hacen aplicable a cualquier realidad presente o futura para la cual el legislador no ha previsto una regla expresa a la que sea necesario dar un sentido afirmativo¹⁶. (p. 24)

De acuerdo con el Artículo IV y el artículo 248 del Texto Único Ordenado de la LPAG vigente¹⁷ (en adelante, el TUO de la LPAG), el PAPC es uno al cual resultan aplicables tanto los principios generales del procedimiento administrativo, así como los principios de la potestad sancionadora administrativa. A su vez, es necesario tener presente que en nuestro ordenamiento existe una cláusula de principios implícitos (situación respaldada por el último párrafo del Artículo IV del TUO de la LPAG¹⁸), los cuales incluyen otro tipo de principios diseminados en el texto de la ley, así como los que se encuentran incluidos en la norma constitucional o se deducen de la existencia de derechos fundamentales y, también los principios generales del derecho que resulten aplicables¹⁹.

¹⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. “Curso de Derecho administrativo”. Undécima edición. Tomo I. Madrid: Editorial Civitas, 2002, pp. 89-90.

¹⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Lima, Editorial: Gaceta Jurídica, 2001, pp.24.

¹⁷ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS publicado el 25 de enero de 2019.

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

[...]

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

[...]

¹⁸ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS – TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

[...]

2. Los principios señalados servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento, como parámetros para la generación de otras disposiciones administrativas de carácter general, y para suplir los vacíos en el ordenamiento administrativo.

La relación de principios anteriormente enunciados no tiene carácter taxativo.

¹⁹ Cfr. MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento”, pp. 237-238

Según Martín Tirado, algunas características generales del procedimiento administrativo sancionador son²⁰:

- (i). Sobre los sujetos intervinientes: se caracteriza por ser bilateral, ya que intervienen de un lado el posible infractor, y del otro lado, la Autoridad Administrativa encargada de resolver la denuncia.
- (ii). Sobre la relación procedimental: la relación se lleva a cabo entre la Administración que resolverá la denuncia y el administrado.
- (iii). Sobre el inicio del procedimiento administrativo: el inicio es, en todos los casos, de oficio.
- (iv). Sobre la intervención estatal: se caracteriza por ser intensa, ya que ejercerá la acción punitiva y tendrá que analizar los hechos materia de denuncia, a fin de resolver el procedimiento.
- (v). Sobre la disposición de los derechos: en los procedimientos administrativos sancionadores no existe disponibilidad de derechos, debido al interés público que existe y que sustenta la intervención de la autoridad administrativa en el procedimiento.
- (vi). Sobre el rol de la administración pública: el rol de la administración será tutelar el interés público, es decir, no tutelar un interés particular sino el general, ejerciendo para ello la facultad sancionadora conferida.

Sin embargo, a pesar que el PAPC tiene expresa calificación de sancionador por el Código, existen algunas particularidades en este procedimiento que permiten cuestionar su naturaleza sancionadora. Importa a este trabajo, en relación a su objeto, hacer referencia sólo a dos de ellas por considerarlas las más esenciales al ser objeto de mucha crítica por diferentes juristas.

La primera es la participación activa en el PAPC que ostenta el consumidor que denuncia a su proveedor ante Indecopi por infracción a sus derechos, situación que le permitirá formular impugnaciones a la decisión administrativa, así como ofrecer diferentes medios de prueba, entre otras actuaciones. La segunda es la posibilidad que, durante el trámite del procedimiento, se pueda plantear algunas figuras como el desistimiento de la denuncia, acuerdo conciliatorio o transacción extrajudicial; siendo que estas conducen al archivo del procedimiento sin declaración de responsabilidad del proveedor y, en consecuencia, sin sanción. Esto ha llevado a muchos cuestionar si acaso el PAPC tiene naturaleza sancionadora

²⁰ Cfr. MARTIN TIRADO, Richard J. "El Rol del denunciante en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores" en Revista Praeceptum 01 - Escuela Nacional Indecopi Lima: Indecopi. 2014, pp. 53 y 54

o, en todo caso, es un procedimiento trilateral o al menos mixto (es decir, con características de sancionador y trilateral).

Un procedimiento trilateral es un procedimiento triangular “(...) en el que, como en el proceso civil, el órgano administrativo se sitúa en una posición de independencia e imparcialidad frente a dos o más administrados con intereses contrapuestos, (...) la Administración aparece decidiendo en un conflicto entre particulares, de manera que carece en absoluto de la condición de parte, pues es totalmente ajena a la relación jurídica discutida”²¹; por otra parte, en el procedimiento sancionador - trilateral (de naturaleza mixta) “hay dos relaciones jurídicas: una bilateral de carácter sancionador, donde prima el interés público, y otra trilateral, que alberga intereses privados, contrapuestos entre el denunciante y denunciado”²², siendo que “en la relación jurídica de carácter trilateral, lo determinante es el conflicto de intereses suscitado entre denunciante (reclamante) y el presunto infractor (reclamado)”²³.

Cabe afirmar que, a diferencia de las reglas aplicables al procedimiento sancionador, “(...) en el procedimiento trilateral, la administración no actúa definiendo la situación jurídica de un administrado frente a ella (no determina, por ejemplo, la existencia de una deuda tributaria, o si un ciudadano tiene derecho de acceder a una pensión de jubilación o si está en condiciones de obtener un título habilitante para el desarrollo de una actividad económica, o si ha incurrido en una infracción sancionable) sino que, por el contrario, lo que la Administración hará en este tipo de procedimiento será ofrecer una solución a lo que, en su base, es fundamentalmente una situación de conflicto o controversia entre dos particulares pero que, debido a la existencia de un interés público concurrente a dicha situación, y como tal, el ordenamiento ha previsto que sea resuelta por la Administración”²⁴. Por estas características, algunos consideran si el PAPC deja de ser sancionador y es un procedimiento trilateral (o siquiera parcialmente) al equiparlo a una “cuasi-jurisdicción” que le permite al consumidor postular su denuncia con la finalidad de obtener un resultado favorable y que,

²¹ GÓMEZ APAC, Hugo. “El procedimiento trilateral: ¿cuasijurisdiccional?”. *Revista de Derecho Administrativo*, N°10. Derecho de la Competencia. Lima: Círculo de Derecho Administrativo. Volumen II. 2011, p 16.

²² GÓMEZ APAC, Hugo citado en Peláez Ypanaqué, Rodrigo. “La naturaleza del procedimiento de protección al consumidor del Indecopi y la oportunidad de desistimiento en aquel”. En *Revista Ius et Praxis*. N° 45, 2014, p 221.

²³ GÓMEZ APAC, Hugo. “El procedimiento trilateral ¿cuasijurisdiccional?”. pp. 29-30

²⁴ Cfr. MARTÍN TIRADO, Richard. *El procedimiento administrativo trilateral y su aplicación en la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General. AA.VV Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444. Segunda Parte.* 2003, p. 466.

Indecopi tramitará mientras no exista una “satisfacción” del interés individual del consumidor agraviado, siendo un procedimiento casi dispositivo²⁵.

Aunado a este punto, el propio Indecopi ha contribuido con la confusión sobre la naturaleza del PAPC. De acuerdo con la Directiva N° 004-2010/DIR-COD-Indecopi aprobada por la Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 159-2010-Indecopi/COD de fecha 11 de noviembre de 2010, en su numeral 4.3.1. señala lo siguiente “El Procedimiento Sumarísimo se inicia de oficio, por denuncia de parte, lo que le otorga una condición trilateral que no altera la naturaleza sancionadora de dicho procedimiento”. Por su parte, el órgano resolutivo Sala de Defensa de la Competencia N° 2 del Tribunal del Indecopi también aportó a dicha confusión mediante la Resolución N° 2249-2012/SC2-Indecopi, en la cual indica que:

La naturaleza sancionadora presente en los procedimientos sobre protección al consumidor iniciados por denuncia del consumidor, puede generar dudas en torno a la procedencia del desistimiento convencional, debido a que puede entenderse que el Estado tiene un interés público en la definición o no de la infracción, interés que es independiente al estado del procedimiento o la existencia de una resolución –aún no firme- que determine una sanción. Sin embargo, no debe obviarse en el análisis que estos procedimientos también tienen la condición de trilateral, de manera que, conforme a lo analizado en el apartado precedente, se trate en realidad de un procedimiento especial de naturaleza mixta. El componente trilateral de los procedimientos justifica, por ejemplo, la evaluación de presupuestos de admisibilidad y procedencia de la denuncia, la culminación del procedimiento por conciliación o transacción extrajudicial, la posibilidad del Indecopi de ordenar medidas correctivas reparatoras y, eventualmente, la condena al pago de costas y costos. Esta particularidad de nuestro procedimiento administrativo modera las exigencias que

²⁵ Sobre el concepto del principio dispositivo del proceso civil, la Corte Suprema señala mediante su Casación 2798-99-Arequipa publicada en Diario Oficial El Peruano el 7 día de abril de 2000:

- a) que las partes son dueñas de los derechos e intereses materiales que se discuten en el proceso, y al tener poder de disposición sobre el derecho material ostentan también la plena titularidad del derecho de acción, por tanto, nadie se le puede obligar a pedir tutela judicial o a ejercitar su defensa ante los tribunales si no desea. Esto se concreta en el axioma *ne procedat iudex ex officio*;
- b) las partes son dueñas absolutas de la pretensión y por ende de la continuación del proceso, pudiendo disponer de él a través de una serie de actos que pueden ocasionar la terminación del proceso, con sentencia o con anterioridad a ella, como es no impugnar, allanarse, transar (léase transigir), desistirse, etc;
- c) las partes vinculan mediante sus pretensiones la actividad decisoria del juez, quien tiene la obligación de resolver de modo congruente con respecto a la pretensión del actor y la resistencia del demandado, lo que se manifiesta en el aforismo *ne eat iudex ultra petita partium* [...]

pueden ser propias de un procedimiento sancionador <puro>, posibilitando la aplicación de la figura del desistimiento.

Esta investigación considera relevante la opinión de Víctor Baca respecto los riesgos de asumir el PAPC como trilateral o mixto, quien precisa que “(...) caracterizar a un procedimiento como trilateral y como sancionador es un riesgo, porque los principios aplicables a cada uno de estos procedimientos son muy diferentes, lo que podría ocasionar y ocasiona distorsiones. Así, por ejemplo ¿puede la Administración realizar una actividad de impulso en el procedimiento, para llegar a la verdad material, más allá de los medios de prueba aportados por las partes? Pero, si lo hace ¿cómo encaja esto en un procedimiento trilateral? (...) ¿es posible (...) que el denunciante y el denunciado concilien? ¿cómo encaja esta conciliación en un procedimiento sancionador? ¿cabe la conciliación únicamente antes de la imposición de sanción (...)?”²⁶.

Respecto la primera particularidad concerniente a la participación activa del denunciante, de acuerdo con Tirado Barrera, para conocer cuál es su función y posición en el PAPC “(...) es imprescindible determinar de qué manera es que éste se inicia. Esta determinación legal está relacionada, evidentemente, con las finalidades que la ley persigue a través de este tipo de procedimiento y, más específicamente, tiene directa relación con los intereses en juego que deben ser articulados en cada tipo de procedimiento”²⁷. Esto parece tener coherencia si se piensa que un procedimiento sancionador “se usa para reprimir comportamientos socialmente muy graves, lo que requiere, simultáneamente la imposición de graves sanciones”²⁸. De acuerdo con el artículo 107 del Código²⁹, el PAPC es un procedimiento que se inicia de oficio, sin admitir excepción en contrario, en ese sentido, “la verdadera cuestión problemática está en determinar si, para el caso del procedimiento

²⁶ BACA ONETO Víctor. “Protección al Consumidor”. p. 58

²⁷ TIRADO BARRERA, José Antonio. PRAECEPTUM N° 02. El desistimiento en el procedimiento administrativo sancionador de protección al consumidor. Indecopi, Lima 2015. p. 106

²⁸ GÓMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Iñigo. Derecho Administrativo Sancionador. 2da ed. 2010, p. 68.

²⁹ Ley N° 29571 – Código de Protección y Defensa del Consumidor
Artículo 107.- Postulación del procedimiento.

Los procedimientos administrativos para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Código se inician de oficio, bien por propia iniciativa de la autoridad, por denuncia del consumidor afectado o del que potencialmente pudiera verse afectado, o por una asociación de consumidores en representación de sus asociados o poderdantes o en defensa de intereses colectivos o difusos de los consumidores. En este último caso, la asociación de consumidores actúa como tercero legitimado sin gozar de las facultades para disponer derechos de los consumidores afectados, salvo de sus asociados o de las personas que le hayan otorgado poder para tal efecto. 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 impugnada que les produzca agravio. El procedimiento administrativo en materia de protección al consumidor se inicia con la notificación de la imputación de cargos al posible infractor.

sancionador, es posible determinar si un sujeto, además de tener derecho a presentar una denuncia (cuestión sobre la que no existe duda), puede llegar a exhibir algún tipo de interés o derecho que le permita constituirse en sujeto del procedimiento sancionador y, correlativamente, la determinación de sus consecuencias procedimentales”³⁰.

Para Víctor Baca, en un procedimiento sancionador, el denunciante puede limitarse a comunicar la ocurrencia de una infracción y quedarse fuera del procedimiento, o guardar un interés legítimo en la decisión administrativa por lo cual participará activamente en el procedimiento³¹. Edorta Cobreros precisa que la denuncia del consumidor ocurre por (precisamente) afectación a sus intereses particulares³², lo cual en el PAPC permitirá su participación activa durante el procedimiento administrativo, tal y como reconoce legítimamente el artículo 107 del Código al transigir su constitución como parte³³. Y es que esta participación se manifiesta no sólo con la aptitud de impugnar aquella decisión que resulte desfavorable, pues de acuerdo con el inciso b) del artículo 126 del Código³⁴ y el inciso f) del artículo 11.2 de la Directiva N° 001-2021-COD-Indecopi³⁵, el denunciante cuenta con la posibilidad de ofrecer medios de prueba que permitan fundamentar su denuncia³⁶, siendo estos actos sustanciales para obtener el pronunciamiento administrativo favorable. Por lo tanto, un denunciante-consumidor participará en el PAPC y tendrá calidad de interesado porque “la condición de interesado vendrá, por tanto, determinada por la concurrencia de un interés legítimo, en aquellos casos en los que del expediente sancionador pudiera

³⁰ TIRADO BARRERA, José Antonio. PRAECEPTUM N° 02. p. 109

³¹ Cfr. BACA ONETO Víctor. “Protección al Consumidor”, p. 59

³² Cfr. COBREROS MENDAZONA, Edorta. “El reconocimiento al denunciante de la condición de interesado en el procedimiento sancionador”. En Revista El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo / coord. por Francisco Sosa Wagner; Ramón Martín Mateo. 2000. pp 1445.

³³ Ley N° 29571 – Código de Protección y Defensa del Consumidor
Artículo 107.- (...) 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 impugnada que les produzca agravio. (...)

³⁴ Ley N° 29571 – Código de Protección y Defensa del Consumidor
Artículo 126.- Reglas para la tramitación del procedimiento sumarísimo de protección al consumidor.
b. Se ofrecen únicamente medios probatorios documentales con la presentación de la denuncia, el escrito de descargos, el recurso de apelación o en su absolución, según corresponda, sin perjuicio de la facultad de la autoridad para requerir, de oficio, la actuación de algún medio probatorio de naturaleza distinta.

³⁵ Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI

Artículo 11.- Requisitos de la denuncia

11.2. La denuncia por infracción a las normas de protección al consumidor debe contener:

f) Los medios probatorios documentales que sustenten su relato, y de estimarlo pertinente, el ofrecimiento de estos o de medios probatorios no documentales.

³⁶ Cabe referir que, respecto al procedimiento sumarísimo de protección al consumidor que no cuenta con una fase instructora y una fase sancionadora, de acuerdo con la Consulta Jurídica N° 006-2017-JUS/DGDOJ de fecha 07 de marzo de 2017, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos señala que el carácter imparcial de la autoridad administrativa se ve disminuida porque actúa como un tercero frente a dos posiciones contrapuestas: el consumidor y el proveedor, entendiéndose que el consumidor tiene amplia participación para coadyuvar a función instructora.

eventualmente derivarse alguna ventaja en su esfera jurídica o eliminar una carga o gravamen³⁷, situación que en el PAPC existe debido a la posibilidad del dictado de medidas correctivas a favor del denunciante-consumidor en el procedimiento, lo cual transige su participación³⁸.

De acuerdo con Morón Urbina:

“La doctrina es unánime en manifestar que la medida correctiva no posee una naturaleza sancionatoria, dado que le es ajena la finalidad puramente aflictiva propia de las sanciones administrativas. Por el contrario, la medida correctiva impone al administrado la conducta correcta o lo que es lo mismo, concreta un deber de comportamiento legal, pero además le requiere coactivamente restaurar la situación jurídica o física afectada por su acción u omisión³⁹”.

En consecuencia, resulta coherente en un PAPC la participación del denunciante-consumidor en virtud del interés existente en la medida correctiva, la misma que puede ser dictada de oficio o a pedido de parte, según el artículo 114 del Código⁴⁰.

Conviene referir la postura de Luis Liñán, quien considera que el consumidor afectado no tiene calidad estricta de parte porque él no motiva el inicio del procedimiento, ya que Indecopi siempre actúa de oficio (entiéndase que su denuncia por sí misma no obliga el inicio del PAPC); así, para este jurista el consumidor sólo ostenta un rol de colaboración dentro del procedimiento, pues la decisión de la administración que determina la infracción estará protegiendo un interés público y exclusivo del Estado, siendo su incentivo verdadero (del consumidor) el pronunciamiento secundario y accesorio al de determinación de responsabilidad y sanción impuesta: la declaración de medida correctiva a su favor⁴¹. Según lo referido por este autor, el denunciante-consumidor, al ser un sujeto que tiene interés indirecto en un pronunciamiento sancionador en contra del proveedor, debe ser calificado

³⁷ LOZANO CUTANDA, Blanca. Procedimiento sancionador: iniciación. *Diccionario de Sanciones Administrativas*. Madrid: Iustel. 2010, p. 853.

³⁸ Cfr. BACA ONETO Víctor. Protección al Consumidor. p.75.

³⁹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Los actos –medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración. *Revista de Derecho Administrativo*. Círculo de Derecho Administrativo. N° 9. 2010, p. 151.

⁴⁰ Ley N° 29571 – Código de Defensa y Protección del Consumidor
Artículo 114.- Medidas correctivas

Sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda al proveedor por una infracción al presente Código, el Indecopi puede dictar, en calidad de mandatos, medidas correctivas reparadoras y complementarias. Las medidas correctivas reparadoras pueden dictarse a pedido de parte o de oficio, siempre y cuando sean expresamente informadas sobre esa posibilidad en la notificación de cargo al proveedor por la autoridad encargada del procedimiento. Las medidas correctivas complementarias pueden dictarse de oficio o a pedido de parte.

⁴¹ Cfr. LIÑÁN, Luis. MARTIN, Richard. TASSANO, Hebert. ZEGARRA, Diego. PRAECEPTUM. Año 1 Número 1, Indecopi, Lima, 2014. P. 24.

como un coadyuvante, término jurídico que define a aquel sujeto procesal que tiene como finalidad en un proceso civil evitar el perjuicio que podría ocasionarle al interviniente una sentencia si esta le resulta desfavorable⁴². Entonces, este “coadyuvante” en el procedimiento sancionador buscará a su favor la declaración de una medida correctiva, es decir, aquella medida que “pretende corregir la situación generada como resultado de la infracción administrativa, reponiéndola a su estado anterior”⁴³, la misma que reparará su afectación.

Sobre la segunda particularidad del PAPC concerniente a la posibilidad del desistimiento de la denuncia (y de igual aplicación respecto el acuerdo conciliatorio o transacción del consumidor o proveedor) sin que exista una responsabilidad o sanción al proveedor, Tirado indica respecto aquel que asume una naturaleza trilateral del PAPC “no tiene en cuenta que el Código de Protección y Defensa del Consumidor califica al procedimiento por infracción a las normas de protección al consumidor exclusivamente como un procedimiento sancionador”⁴⁴; asimismo, respecto “quienes defienden la existencia de un procedimiento trilateral – sancionador no han podido demostrar cómo es jurídicamente posible que un acto de disposición sobre derechos individuales puede tener efecto sobre el ejercicio de una potestad pública y determinar, sin más, la conclusión de un procedimiento sancionador como en el caso de los procedimientos en materia de protección al consumidor (...)”⁴⁵. Para el autor, será relevante la naturaleza del procedimiento así establecida por la propia norma con rango de ley (Código).

Sobre esta particularidad que guarda el PAPC, Víctor Baca señala que:

“el punto de partida es el carácter discrecional (...) del procedimiento sancionador (...) que justifica que se admita que el procedimiento sancionador termine como consecuencia de la conciliación o desistimiento porque, si no hay interés público afectado, no es necesario que la Administración sancione todas las infracciones que pudieron haberse cometido”⁴⁶.

Por ende, frente a un desistimiento o acuerdo entre el consumidor y proveedor, Indecopi podría asumir que ya no existe un interés público afectado y, en consecuencia, en este tipo de escenario y el respaldo del artículo 107-A del Código⁴⁷, cabe la conclusión del

⁴² Cfr. ARIANO DEHO, Eugenia. 2016. *In Limine Litis. Estudios Críticos de Derecho Procesal Civil*. Lima: Instituto Pacífico SAC. p. 103

⁴³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. “El nuevo régimen de los actos administrativos en la Ley N.º 27444”, en AA.VV., *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444*, Lima, ARA, 2003 p.676.

⁴⁴ TIRADO BARRERA, José Antonio. PRAECEPTUM N.º 02. El desistimiento en el procedimiento administrativo sancionador de protección al consumidor. Indecopi, Lima 2015. p. 129

⁴⁵ TIRADO BARRERA, José Antonio. PRAECEPTUM N.º 02. El desistimiento en el procedimiento. p. 137

⁴⁶ BACA ONETO, Víctor. “Protección al Consumidor”. p.60.

⁴⁷ Ley N.º 29571 – Código de Protección y Defensa del Consumidor

proceso sin determinación de responsabilidad. Como se advierte, esta particularidad no evita o merma la naturaleza sancionadora del PAPC, en tanto el carácter discrecional de Indecopi se mantiene, puesto que el último párrafo de la norma precitada indica “La autoridad podrá continuar de oficio el procedimiento si del análisis de los hechos denunciados considera que podría estarse afectando intereses de terceros o la acción suscitada por la iniciación del procedimiento entrañase interés general”.

Como es posible advertir, el PAPC guarda una naturaleza sancionadora indiscutible, la cual es importante reconocer porque conlleva a la aplicación imperativa de los principios de la procedimiento sancionador recogidos en la LPAG (como dispone el artículo 247 del TUO de la LPAG⁴⁸); por ello, aun cuando algunos servidores, funcionarios y juristas puedan ofrecer expresiones contradictorias que avivan la problemática y/o confusión sobre el tipo de procedimiento en el que nos encontramos y, con ello, la duda sobre las garantías y estructura que debe contar este tipo de procedimiento administrativo, es importante partir este trabajo con la convicción que nos hallamos ante un procedimiento sancionador.

Artículo 107-A.- Formas de conclusión anticipada del procedimiento de oficio promovido por denuncia de parte.

En cualquier estado e instancia del procedimiento de oficio promovido por denuncia de parte, el órgano resolutivo puede declarar su conclusión anticipada en los siguientes supuestos:

1. Cuando el denunciante formule desistimiento del procedimiento o de la pretensión antes de la notificación de la resolución que agota la vía administrativa.
2. Cuando las partes lleguen a un acuerdo mediante conciliación, mediación, transacción o cualquier otro acuerdo que, de forma indubitable, deje constancia que se ha solucionado la controversia materia de denuncia antes de la notificación de la resolución que pone fin a la misma.

Cualquiera de las partes podrá acreditar ante el órgano resolutivo la solución de la controversia, para que la autoridad declare la conclusión anticipada del procedimiento. El procedimiento continuará respecto de aquellos denunciados o pretensiones no comprendidas en dicha conclusión anticipada.

La autoridad podrá continuar de oficio el procedimiento si del análisis de los hechos denunciados considera que podría estarse afectando intereses de terceros o la acción suscitada por la iniciación del procedimiento entrañase interés general.

⁴⁸ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS - TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General

Artículo 247.- Ámbito de aplicación de este capítulo

247.1 Las disposiciones del presente Capítulo disciplinan la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados.

247.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 248, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.

Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo.

247.3 La potestad sancionadora disciplinaria sobre el personal de las entidades se rige por la normativa sobre la materia.

1.3 Estructura del procedimiento administrativo sancionador de protección al consumidor

De acuerdo con el artículo 107 del Código⁴⁹, el PAPC inicia de oficio, sea por la iniciativa del propio Indecopi o, por la denuncia de un consumidor afectado (o potencialmente afectado) o una asociación de consumidores. Así, según el artículo precitado, el inicio del procedimiento ocurre con la notificación de la imputación de cargos al posible infractor (el proveedor), cuya resolución administrativa deberá indicar el comportamiento infractor, la norma de protección al consumidor vulnerada y los medios de prueba ofrecidos a la autoridad, a efectos que pueda ejercer su derecho de defensa⁵⁰.

Una vez que el proveedor sea debidamente notificado, contará con un plazo para ofrecer sus descargos, en el cual ejercerá su derecho de defensa o la postura que considere conveniente frente a la imputación, la cual se incorporará al expediente administrativo y será comunicado al denunciante (si este existiese). Cabe reiterar que, en el supuesto que el PAPC exista por atención a una denuncia formulada por un consumidor o asociación de consumidores, este sujeto participará en el procedimiento, pudiendo ofrecer medios de prueba, cuestionar los descargos ofrecidos por el proveedor, ofrecer expresión sobre el trámite del proceso e incluso impugnar la resolución final arribada por el órgano resolutorio de Indecopi. El órgano resolutorio de Indecopi competente del PAPC deberá resolver el procedimiento en el plazo correspondiente, emitiendo una Resolución Final en la cual deberá decidir la situación del proveedor y, como tal, pondrá fin a la instancia⁵¹.

⁴⁹ Ley N° 29571 – Código de Protección y Defensa del Consumidor
Artículo 107.- Postulación del procedimiento.

Los procedimientos administrativos para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Código se inician de oficio, bien por propia iniciativa de la autoridad, por denuncia del consumidor afectado o del que potencialmente pudiera verse afectado, o por una asociación de consumidores en representación de sus asociados o poderdantes o en defensa de intereses colectivos o difusos de los consumidores. En este último caso, la asociación de consumidores actúa como tercero legitimado sin gozar de las facultades para disponer derechos de los consumidores afectados, salvo de sus asociados o de las personas que le hayan otorgado poder para tal efecto. 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 impugnada que les produzca agravio. El procedimiento administrativo en materia de protección al consumidor se inicia con la notificación de la imputación de cargos al posible infractor.

⁵⁰ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS - TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General
Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.

⁵¹ Con fines de aclarar el término de “instancia” presente en el TUO de la LPAG, las Directivas de Indecopi y en el Código, se puede señalar como su primera definición en nuestro ordenamiento jurídico del concepto histórico normativo recogido en el artículo 278 del Código de Enjuiciamientos Civiles de 1852, el cual

Los órganos involucrados en el desarrollo del PAPC de Indecopi son⁵²: los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos (en adelante, OPS), las Comisiones de Protección al Consumidor (en adelante, la Comisión) y sus Secretarías Técnicas, y la Sala Especializada en Protección al Consumidor (en adelante, la Sala) y su Secretaría Técnica; también interviene la Gerencia de Supervisión y Fiscalización como órgano de apoyo técnico – legal de los órganos resolutivos en los procedimientos sancionadores por iniciativa de la autoridad.

Indecopi será competente para tramitar dos tipos de PAPC, de acuerdo con el Código y la Directiva N° 001-2021-COD-Indecopi: el procedimiento sumarísimo de protección al consumidor y, el procedimiento ordinario de protección al consumidor. El primero de ellos sólo iniciará ante el OPS; el segundo iniciará ante la Comisión de Protección al Consumidor (en adelante, la Comisión); ningún PAPC iniciará ante la Sala. Una diferencia sustancial entre ambos tipos de procedimiento se encuentra en los plazos para la emisión de la Resolución Final a cargo del órgano resolutivo, la atención de la materia (los hechos denunciados) y/o la cuantía de la materia. Finalmente, es importante precisar que sólo en el procedimiento sumarísimo se atiende la iniciativa de denuncias interpuestas por consumidores y asociaciones de consumidor, y no por iniciativa de Indecopi; en el procedimiento ordinario puede devenir por la iniciativa de cualquiera.

De acuerdo con el texto del TUO de la LPAG, el procedimiento administrativo sancionador deberá contar con dos etapas: una fase instructora y una fase decisora⁵³. Así, esta

informa: “*Instancia es la prosecución del juicio, desde que se interpone la demanda hasta que el juez la decida, o desde que se entabla un recurso ordinario ante un tribunal superior hasta que se resuelva*”.

⁵² Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI

Artículo 1.- De los órganos intervinientes en los procedimientos administrativos de protección del consumidor

1.1. Los órganos involucrados en el desarrollo de los procedimientos administrativos de protección del consumidor gozan de autonomía funcional y técnica, y dependiendo de la etapa y/o tipo de procedimiento en particular, son: (i) Los Órganos Sumarísimos, (ii) Las Comisiones y sus Secretarías Técnicas; y, (iii) La Sala y su Secretaría Técnica.

1.2. La Gerencia de Supervisión y Fiscalización interviene como un órgano de apoyo técnico – legal de los órganos resolutivos en los procedimientos sancionadores por iniciativa de la autoridad, encargado de emitir el informe que recomienda iniciar procedimiento administrativo sancionador o el archivo de la investigación, de lo cual da cuenta a la Secretaría Técnica de la Comisión que le delegó dicha labor.

⁵³ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS - TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

2. Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

Artículo 254.- Caracteres del procedimiento sancionador

primera fase instructora busca recabar todos los medios de prueba relevantes que permitan dilucidar la existencia o no de infracción, así como notificar el inicio del procedimiento al imputado, también recibir los descargos del proveedor y realizar todas las actuaciones que considere convenientes, debiendo concluir con la emisión de un informe final de instrucción por la autoridad a cargo y dirigido a la autoridad decisora, formulando su opinión sobre la existencia o no de infracción, el cual también deberá ser comunicado al administrado a efectos que pueda ofrecer su expresión. En la fase sancionadora (decisora), la autoridad deberá emitir un pronunciamiento en virtud del informe final de instrucción y los descargos finales ofrecidos por el administrado, para lo cual también cuenta con la facultad de solicitar nuevos medios de prueba o actuaciones complementarias que le permitan dilucidar la controversia. Esta fase culmina con la emisión de la resolución final, cuyo acto administrativo cierra dicha instancia administrativa.

Según Jorge Danós “el ejercicio de las citadas funciones de instrucción y resolución estarán a cargo de los órganos o funcionarios que determine la entidad administrativa conforme a su organización interna, en tanto esta diferencia ocurre para incrementar los niveles de objetividad e imparcialidad de los funcionarios que participan en el procedimiento sancionador a través de la anotada diferenciación entre las fases de instrucción y de resolución”⁵⁴, se busca pues que la autoridad que resuelve el procedimiento se encuentre en una posición imparcial a efectos que no se encuentre “influenciada” o “contaminada” por los actos de instrucción o investigación que pudieran determinar un pre juzgamiento⁵⁵.

En la tramitación del PAPC del procedimiento sumarísimo hasta el año 2017, la fase instructora y la fase sancionadora no quedaban definidas según lo establecido en la LPAG, ya que no se advertía un informe final de instrucción en el procedimiento, mucho menos una fase instructora y sancionadora. Frente a esta interrogante, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos emitió la Consulta Jurídica N° 006-2017-JUS/DGDOJ, en cuyo documento precisa que las características peculiares del procedimiento sumarísimo (la celeridad y la participación del denunciante) disminuyen el riesgo de no contar con una autoridad sesgada de su función sancionadora (la cual hace necesaria la obligación de diferenciar las fases de instrucción y sanción), dado que su postura es eminentemente como un tercero imparcial. Sin

254.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

1. Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción.

⁵⁴ DANÓS, Jorge. La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú. *Círculo de Derecho Administrativo*. p.38 véase <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/download/22164/21480/>

⁵⁵ Cfr. Consulta Jurídica N° 006-2017-JUS/DGDOJ, fundamento 52.

perjuicio de ello, si bien OPS es una unidad orgánica dentro de la estructura de Indecopi, en la práctica, es posible advertir que todos los actos administrativos (sobre todo, la Resolución Final) que se emiten en el procedimiento sumarísimo suelen ser suscritos por servidores distintos, situación que ofrece una aparente independencia cognitiva.

En el procedimiento ordinario, la Secretaría Técnica de la Comisión (en algunas ocasiones, con apoyo de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización) será el órgano de apoyo⁵⁶ y encargado de la fase instructora, pues la fase sancionadora se encuentra a cargo de la Comisión, siendo esta última quien, atendiendo al informe final de instrucción, decidirá si existe o no infracción a través de la emisión de una Resolución Final. Evidentemente, la participación de dos órganos en el procedimiento ordinario (a pesar que la Secretaría Técnica sirva de apoyo y sea inferior en jerarquía) permite el cumplimiento del artículo 254.1 del TUO de la LPAG⁵⁷, al existir más de una autoridad encargada del trámite del procedimiento, permitiendo así su imparcialidad, la misma que se ejecuta de acuerdo al numeral 18.5 de la Directiva 001-2021-COD-Indecopi⁵⁸, el cual establece como obligación de la Secretaría Técnica emitir un informe final de instrucción que deberá ser notificado al administrado, lo cual se ajusta al TUO de la LPAG.

Luego de emitida la Resolución Final en la primera instancia, cabe la posibilidad para el agraviado interponer un recurso, conforme establece el artículo 217 del TUO de la LPAG⁵⁹. Es necesario indicar que esta impugnación es posible contra los actos administrativos definitivos (que ponen fin a la instancia) y contra determinados actos administrativos de trámite (que generen indefensión o la imposibilidad de continuar el procedimiento). Será

⁵⁶ De acuerdo con el artículo 44 del Decreto Legislativo N° 1033 – Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI

⁵⁷ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS - TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General
Artículo 254.- Caracteres del procedimiento sancionador
254.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:
1. Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción.
[...]

⁵⁸ Directiva 001-2021-COD-INDECOPI
18.5 De conformidad con lo señalado en el artículo 255.5 de la LPAG, en los procedimientos administrativos por iniciativa de parte, la Secretaría Técnica de la Comisión formulará un informe final de instrucción que será notificado al administrado para que formule sus descargos, en un plazo improrrogable, no menor de cinco (5) días hábiles.

⁵⁹ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS - TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General
Artículo 217. Facultad de contradicción
217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

importante precisar que un acto administrativo definitivo puede ser un acto administrativo que causa estado (agota la vía administrativa) o puede no causar estado (puede impugnarse aún en sede administrativa)⁶⁰; evidentemente, los recursos sólo serán procedentes contra aquellos actos administrativos que no causen estado.

Para Juan Cassagne, el recurso será toda impugnación interpuesta en el plazo que la ley determina, contra un acto o reglamento administrativo, el cual se dirige a obtener del órgano responsable de su emisión, del superior jerárquico o de la dependencia que ejerza el control de tutela; su revocación, modificación o saneamiento⁶¹. Respecto la apelación, Juan Cortez aclara que “se interpone ante la autoridad que expidió el acto impugnado, pero, no es resuelto por quien lo dictó, sino por una autoridad jerárquicamente superior. Es un recurso solo utilizable para aquellos actos que no ponen fin a la vía administrativa, es decir, en los que quepa la posibilidad de intervención de una autoridad situada en un escalón superior al de aquella de la que procede el acto”⁶².

El ordenamiento peruano permite que la Resolución Final (es decir, un acto administrativo definitivo que no causa estado) emitida por un órgano resolutorio de primera instancia en el PAPC pueda ser impugnada sólo a través del recurso de apelación⁶³. Esto conducirá al trámite del “procedimiento recursivo” (de acuerdo al TUO de la LPAG⁶⁴), es decir, la segunda y última instancia administrativa del PAPC.

Por ello, la primera instancia administrativa del PAPC concluye con la emisión de la Resolución Final, que puede declarar la improcedencia de la denuncia, conclusión anticipada

⁶⁰ Cfr. DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. *La impugnación de los actos de trámite en el procedimiento administrativo y la Queja* en Revista Derecho & Sociedad N° 28. Asociación Civil. P. 268

⁶¹ Cfr. CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. Tomo II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2002, p. 589.

⁶² CORTEZ TATAJE, Juan Carlos. *Recursos administrativos en el procedimiento administrativo general* en Estudios sobre los Medios Impugnatorios en los procedimientos Administrativos y Tributarios. Editorial Gaceta Jurídica, Lima. 2012. P.30

⁶³ Decreto Legislativo N° 807 – Facultades, Normas y Organización del INDECOPI
Artículo 38.- El único recurso impugnativo que puede interponerse durante la tramitación del procedimiento es el de apelación, que procede únicamente contra la resolución que pone fin a la instancia, contra la resolución que impone multas y contra la resolución que dicta una medida cautelar. El plazo para interponer dicho recurso es de cinco (5) días hábiles. La apelación de resoluciones que pone fin a la instancia se concede con efecto suspensivo. La apelación de multas se concede con efecto suspensivo, pero es tramitada en cuaderno separado. La apelación de medidas cautelares se concede sin efecto suspensivo, tramitándose también en cuaderno separado.

⁶⁴ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS - TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General
Artículo 217. Facultad de contradicción
217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

del procedimiento o emitir un pronunciamiento sobre el fondo⁶⁵. La segunda instancia administrativa (no siempre presente en el PAPC, debido a que su existencia dependerá de la interposición del recurso de apelación) inicia desde el momento de la concesión de la apelación interpuesta (acto administrativo de trámite realizado por el órgano resolutorio de primera instancia), hasta la emisión de una Resolución Final por parte del órgano resolutorio de segunda instancia (pudiendo esta ser emitida por la Comisión o la Sala, dependiendo si es un procedimiento sumarísimo u ordinario, respectivamente), la misma que causa estado, es decir, agota la vía administrativa⁶⁶.

Finalmente, cabe señalar que “desde el punto de vista formal, el agotamiento de la vía administrativa implica la posibilidad de recurrir al Poder Judicial a través del proceso contencioso administrativo; desde el punto de vista material, asimismo, impide que la controversia vuelva a discutirse en sede administrativa por acción del administrado”⁶⁷. Para aquel agraviado con una decisión administrativa en un PAPC, será determinante agotar la vía administrativa si acaso quiere revertir dicha expresión en sede judicial mediante una acción contenciosa administrativa, ya que, si ello no ocurre, su demanda devendrá en improcedente⁶⁸. Esto quiere decir que aquella Resolución Final emitida por el órgano resolutorio de primera instancia de Indecopi que no fue apelada, devendrá en firme y resultará para el agraviado inimpugnable en sede judicial.

1.4 La finalidad del recurso de apelación en el procedimiento administrativo

César Cierco señala que, para la administración pública, el medio impugnatorio constituye “(...) una oportunidad, de lo más interesante, para reconsiderar la decisión inicial adoptada y para enmendar posibles errores o vicios antes de someterse a la maza judicial —

⁶⁵ Directiva 001-2021-COD-Indecopi
Artículo 28.- Conclusión del Procedimiento Sancionador
28.1. El órgano resolutorio concluye el procedimiento, en primera instancia, con la Resolución Final en la que puede:
a) Declarar la improcedencia de la denuncia.
b) Declarar la conclusión anticipada del procedimiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 107-A del Código.
c) Emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto materia de denuncia o de instrucción

⁶⁶ Directiva 001-2021-COD-INDECOPI
Artículo 32.- Apelación
32.5. La resolución del superior jerárquico agota la vía administrativa.

⁶⁷ GUZMAN NAPURI, Christian Manual del Procedimiento Administrativo General. Editores Pacífico. Lima, 2013. P. 624

⁶⁸ Decreto Supremo N° 011-2019 - TUO de la Ley 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo
Artículo 19.- Agotamiento de la vía administrativa
Es requisito para la procedencia de la demanda el agotamiento de la vía administrativa conforme a las reglas establecidas en la Ley de Procedimiento Administrativo General o por normas especiales.

melius est prevenire quam reprimere, por expresarlo al derecho”⁶⁹; para Eloy Espinoza, la finalidad de los recursos administrativos es servir como “garantía de los administrados frente a eventuales errores o excesos de diversas reparticiones administrativas (...) o de un acto administrativo que consideran contrario a derecho”⁷⁰, sirviendo de esta forma a los intereses de la administración y de los administrados⁷¹.

La reflexión sobre la finalidad del recurso administrativo conduce a aseverar que su interposición en el procedimiento sirve al interesado para reaccionar contra aquellos actos que les causan perjuicio en una vía célere, como lo es la vía administrativa (en el caso del PAPC, evidentemente su empleo servirá tanto al denunciante-consumidor como al denunciado-proveedor); sin embargo, el recurso administrativo es catalogado como un mecanismo de control de la propia actividad administrativa, debido a que transige la revisión de la legalidad de su actuación y, otorga a la propia administración la posibilidad reconsiderar su actuación antes de ser (eventualmente) sometida a un proceso judicial (en el supuesto que el administrado decida acudir al contencioso administrativo para impugnar el acto administrativo que le causa agravio)⁷².

Conviene considerar la expresión de Morón Urbina: “el recurso administrativo no constituye, como aparenta, una garantía a favor del administrado, sino una verdadera carga en su contra y un privilegio de la administración (...) una virtual carga en su camino hacia el acceso a la justicia (...) Y en ese interín, se logra favorecer el autocontrol de legalidad de la propia Administración respecto a las decisiones emitidas por cada uno de sus órganos por parte del órgano jerárquicamente superior o por el propio órgano emisor”⁷³. Esta idea es complementada por Jorge Danós, para quien el recurso termina siendo un presupuesto obligatorio de trámite en la vía administrativa para acceder a la vía contencioso administrativa⁷⁴. Evidentemente, esta última expresión tiene mucho sentido en la práctica, pues si el administrado no interpone su recurso en la vía administrativa contra una Resolución

⁶⁹ CIERCO SEIRA, C., “Los recursos administrativos en España”, en *Las vías administrativas a debate*, Actas del XI Congreso de la AEPDA. Zaragoza, 2016, p. 679

⁷⁰ ESPINOZA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. Recursos administrativos: algunas consideraciones básicas y el análisis del tratamiento que les ha sido otorgado en la ley N° 27444. *Revista Derecho & Sociedad* N° 20. P. 109 y ss.

⁷¹ Cfr. DANÓS, Jorge. Las Resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo. En: *Ius et Veritas* N° 16. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, N° 16, 1998, p. 153-154

⁷² Cfr. RODRÍGUEZ ARANA, Jaime y SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel. *Derecho Administrativo español*. Tomo II, Gesbiblo, La Coruña, 2009, p. 270.

⁷³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo, pp. 603 y 604.

⁷⁴ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, séptima edición, 2000. Tomo II, p. 509

Final, podría verse impedido de impugnar en sede judicial aquella decisión administrativa que le causa agravio.

Expuestas estas ideas que albergan la finalidad de la apelación y, la utilidad en el PAPC para el agraviado (consumidor y/o proveedor) con la Resolución Final de primera instancia, destaca el gran valor que significa la apelación para aquel denunciante-consumidor. Para entender esta afirmación, es necesario exponer que, cuando se cavila sobre una infracción objeto de un PAPC, se asume la afectación de derechos de consumidor.

En un momento anterior a la interposición de cualquier denuncia, aquel consumidor afectado con el comportamiento de un proveedor cavila y tiene la posibilidad de acudir al Poder Judicial y exigir el respeto a sus derechos, sin embargo ¿resultará conveniente? Más allá de la demora (real) con la cual se asocia a la vía judicial, existe un desincentivo palpable de naturaleza económica: el costo de reclamar su derecho podría superar ampliamente el valor económico del mismo. Entonces ¿qué opción tiene el consumidor para remediar la injusticia sufrida? Una posible respuesta es denunciar a su proveedor ante Indecopi para que esta administración pública inicie un PAPC contra el proveedor y que, siempre que la Administración determine responsabilidad por comisión de infracción, dicte accesoriamente alguna medida correctiva a su favor, la cual “puede ser expedida como un acto complementario o un acto accesorio a la sanción administrativa”⁷⁵. Importa una vez más aclarar que la doctrina es unánime en manifestar que la medida correctiva no posee una naturaleza sancionadora, dado que le es ajena la finalidad aflictiva⁷⁶, ya que tiene como finalidad reponer la legalidad al estado previo de su vulneración, como lo establecen los artículos 114, 115 y 116 del Código.

Por ello, para aquel consumidor que se decanta sólo por cuestionar un hecho infractor ante sede administrativa en virtud a un criterio económico, la apelación en el PAPC tendrá gran relevancia, en la medida que la Resolución Final de primera instancia podría contener un juicio errado, el cual conviene ser corregido (o al menos reexaminado) gracias al recurso.

No es posible perder de vista que, si bien varios autores consideren que el fin o fundamento de la apelación en un procedimiento administrativo sancionador sirve esencialmente para la propia administración pública y como carga para que el administrado agraviado pueda acudir a la vía judicial contencioso administrativa (privilegio de la administración pública); a efectos prácticos, la apelación en el PAPC se encuentra al servicio

⁷⁵ HUAPAYA TAPIA, Ramón. Administración pública, derecho administrativo y regulación: estudios y cuestiones, Ara editores, Lima 2011, p. 56.

⁷⁶ Cfr. MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Los actos medida (medidas...)”, febrero 2011, pp. 135-157

del consumidor y/o proveedor, y su empleo correcto impone en el superior jerárquico el deber de examinar la apelada y el procedimiento administrativo, lo cual transige la posibilidad que la administración pública revierta su decisión, a fin de obtener un pronunciamiento beneficioso y, con ello, evitar un respuesta judicial en un proceso muy probablemente largo, costoso y/o tortuoso.



Capítulo 2

La calificación de la apelación en el procedimiento de protección al consumidor

El debido proceso implica la observancia de los derechos fundamentales esenciales de los justiciables, principios y reglas exigibles dentro del proceso como instrumento de tutela de los derechos subjetivos⁷⁷. Así, el derecho al debido proceso tiene como una de sus dimensiones la posibilidad de acudir a una autoridad competente e imparcial para que resuelva el conflicto de intereses o la situación de incertidumbre jurídica para garantizar una solución que guarde respeto y coherencia con nuestro ordenamiento⁷⁸. Se encuentra comprendido en este principio, el derecho de defensa, ya que constituye un derecho fundamental de naturaleza procesal que conforma el ámbito del debido proceso y se proyecta como un “principio de interdicción” de cualquier situación de indefensión y como un “principio de contradicción” de los actos procesales que pudieran potencialmente repercutir en la situación jurídica de las partes⁷⁹.

El Tribunal Constitucional, máximo intérprete de nuestra Carta Magna, respecto al debido proceso en sede administrativa ha reconocido “El derecho al debido proceso, y los derechos que contiene son invocables, y, por tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto —por parte de la administración pública o privada— de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139 de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.)”⁸⁰.

Para Liñán Arana, el PAPC comparte con el proceso civil el principio del derecho al debido proceso, lo cual significa que no sólo importa la solución a la cual arriba el Estado, sino la forma a través de la cual se realiza, la que se deberá efectuar bajo el respeto de los derechos fundamentales⁸¹. Evidentemente, la aplicación de este principio guardará sus particularidades en el proceso civil, como en el procedimiento administrativo.

⁷⁷ Expresión obtenida de los fundamentos de sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional en los Expedientes N° 2192-2002-HC/TC (FJ 1); 2169-2002-HC/TC (FJ 2), y 3392-2004-HC/TC (FJ 6).

⁷⁸ Cfr. ESPINOZA- SALDAÑA BARRERA, Eloy. “Derecho al debido proceso: Un acercamiento más didáctico a sus alcances y problemas”. En: *Derechos fundamentales y derecho procesal constitucional*. Lima, Jurista Editores. 2005. p. 64 - 66

⁷⁹ Cfr. el fundamento 14 de la Sentencia emitida en el expediente 08605-2005-PA/TC.

⁸⁰ Fundamento 3 de la Sentencia emitida en el expediente 4289-2004-PA/TC.

⁸¹ Cfr. LIÑÁN ARANA, Luis A. “Compatibilidad de las instituciones del proceso civil en el procedimiento administrativo sancionador de protección al consumidor a cargo de Indecopi”. En: PRAECEPTUM N° 1. Año 1 Número 1, Lima, 2014. pp. 15 – 18.

En relación a ello, cuando la apelación es interpuesta en el PAPC por el agraviado (entiéndase, contra una Resolución Final), el debido proceso obliga a la administración pública evaluar correctamente su procedencia y, en su oportunidad (de ser el caso) el fondo de la pretensión recursal. Como se indicó en el capítulo anterior, si bien la apelación constituye una carga para el administrado (quien debe agotar la vía administrativa con la postulación de recursos antes del accionar la vía judicial), también es de resaltar que la interposición correcta de la apelación obliga a la administración emitir un nuevo pronunciamiento que, tiene como finalidad la autocorrección de todo yerro ocasionado (si acaso este existiese). Así, el interés recursal deberá ser atendido irremediamente, otorgando una posibilidad de reversión respecto aquella decisión administrativa que agravia al apelante.

La calificación del recurso como un acto a cargo de la administración pública no sólo exige la evaluación de los presupuestos y requisitos de la apelación, también será importante determinar quién es responsable de efectuarla, el número de ocasiones en que puede ocurrir y la oportunidad en que debería realizarse; la omisión, deficiencia y/o irregularidad respecto estos factores puede transigir una afectación al debido proceso que, evidentemente, podría generar una afectación de derechos y constituir una infracción normativa por parte de Indecopi.

Aún sin detallar y examinar los requisitos que debe reunir la apelación del PAPC, el objeto de este capítulo sólo recae en el juicio de calificación o procedencia del recurso, es decir, en su oportunidad, el número de juicios posibles y otras cuestiones sustanciales que permitan comprender la evaluación de la apelación a cargo de los órganos resolutivos. Para ofrecer conclusiones que permitan evaluar si en la práctica administrativa, el juicio de calificación de la apelación corresponde al del debido proceso, conviene a este estudio previamente determinar algunas categorías procesales y efectuar un símil con el proceso civil, en donde es posible hallar una estructura sólida de la calificación recursal.

2.1 La fundabilidad, procedencia y admisibilidad como categorías jurídicas

Previo al análisis del juicio de calificación del recurso en el PAPC, conviene distinguir algunas categorías jurídicas que emplea la administración pública como respuesta ante la apelación propuesta por el agraviado en el procedimiento sancionador.

Para Morón Urbina, la administración que atiende el recurso interpuesto puede pronunciarse con una resolución estimativa, una resolución desestimativa, resolución de

inadmisibilidad o, resolución de nulidad con decisión de fondo o devolución del expediente⁸². Evidentemente, este autor refiere aquello recogido en el artículo 227 del TUO de la LPAG⁸³.

Frente a la apelación administrativa, los órganos resolutivos del Indecopi no se limitan en responder con las categorías jurídicas precitadas, pues en la práctica, pueden hallarse algunas otras que, se encuentran de forma símil en el derecho procesal. Existen decisiones administrativas que resuelven con las categorías jurídicas de improcedente⁸⁴, fundado⁸⁵ e infundado⁸⁶ el recurso o denuncia administrativa; una situación que obliga, previo a analizar la calificación del recurso de apelación en el PAPC, tener claros estos conceptos que podrían conducir a confusión.

2.1.1 *Análisis en el proceso civil*

En el derecho procesal civil existen las categorías jurídicas: admisible (o inadmisible), procedente (o improcedente) y fundado (o infundado), las cuales aparecen en diferentes artículos del Código Procesal Civil⁸⁷ (en adelante, CPC) para calificar a los actos procesales (de parte⁸⁸) a través de decisiones judiciales.

Para efectuar un análisis sobre estas figuras, previo a ello es relevante tener presente lo expuesto por Monroy Gálvez: “(...) toda situación procesal controvertible (...) que concluye con una decisión se denomina cuestión”⁸⁹. Para este autor, en el plano del proceso civil, la cuestión principal puede contar con otras cuestiones conexas a aquella, es decir, el proceso

⁸² Cfr. MORÓN URBINA, Juan Carlos. Recursos en el procedimiento administrativo general y en los procedimientos sectoriales. Gaceta Jurídica. Lima, 2009. p. 68

⁸³ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS - TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General

Artículo 227.- Resolución

227.1 La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión.

227.2 Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

⁸⁴ Véase Resolución N° 0183-2021/SPC-Indecopi de fecha 26 de enero de 2021, Resolución N° 1546-2021/SPC-Indecopi de fecha 07 de julio de 2021, Resolución N° 1494-2021/SPC-Indecopi de fecha 30 de junio de 2021, todas emitidas por la Sala Especializada en Protección al Consumidor.

⁸⁵ Véase Resolución N° 003-2017/Indecopi-CAJ de fecha 09 de enero de 2017 y Resolución N° 0287-2019/Indecopi-CAJ de fecha 28 de noviembre de 2019, emitidas por la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Cajamarca.

⁸⁶ Véase Resolución N° 3783-2014/SPC-Indecopi de fecha 05 de noviembre de 2014 y Resolución N° 2723-2011/SPC-Indecopi de fecha 12 de octubre de 2011, ambas emitidas por la Sala Especializada en Protección al Consumidor.

⁸⁷ Entre algunas normas, los artículos 90, 99, 121, 128, 175, 213, 285, 300, 301, 357, 359, 361, 363, 367, 376, 378, 387, 391, 396, 397, 401, 404, 426, 445, 468 del CPC.

⁸⁸ Código Procesal Civil

Artículo 129.- Los actos procesales de las partes tienen por objeto la constitución, modificación o extinción de derechos y cargas procesales.

⁸⁹ MONROY GALVEZ, Juan José. Admisibilidad, procedencia y fundabilidad en el ordenamiento peruano civil. Revista Oficial del Poder Judicial 1/1 2007 P. 296. Véase en <https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/ropj/article/download/103/168>

principal (en sí mismo), la segunda instancia, las excepciones e incluso los procedimientos cautelares, constituye cada uno de ellos aquello denominado “cuestión”⁹⁰.

Así, la fundabilidad (o no) de una cuestión se encuentra reservada a aquellos casos donde se resuelva el fondo, es decir, cuando el pedido concreto (solicitado en cualquier acto procesal de parte) hubiese sido acogido o rechazado; lo que ocurre tanto en la cuestión principal como en las cuestiones incidentales, suponiendo así un juicio de fundabilidad, por ejemplo, cuando se declara fundada o infundada una excepción, una tacha, medida cautelar o apelación⁹¹.

Por otra parte, toda expresión que no corresponda a la cuestión de fondo y, como tal, se encuentre referida a la validez de la cuestión procesal (entiéndase a aquella que da lugar a esta o la posibilidad de un eventual pronunciamiento posterior), se resuelve en atención a la procedencia y admisibilidad⁹². Según Monroy Gálvez, dichos términos en plano positivo no tienen diferencia porque son sinónimos, en tanto expresan la validez de dicha cuestión procesal; sin embargo, “improcedencia” e “inadmisibilidad” sí poseen significados distintos⁹³. Para Cavani, la procedencia (o admisibilidad) está vinculada a la validez y no al fondo de la cuestión, sea esta principal o incidental⁹⁴.

Así, la declaración de improcedencia es el impedimento de la expresión del fondo de la cuestión procesal porque existe un requisito con defecto insubsanable, es decir, existe una invalidez que impide la instauración o conclusión de la cuestión procesal; por otra parte, la inadmisibilidad es una invalidez provisional a través de la cual se otorga un plazo al interesado para retirar el defecto existente, si ello no ocurre en el plazo previsto, la invalidez será permanente⁹⁵.

En ese sentido, el artículo 128 del CPC indica que “el juez declara la inadmisibilidad de un acto procesal cuando carece de un requisito de forma o éste se cumple defectuosamente. Declara su improcedencia si la omisión o defecto es de un requisito de fondo”. En esa línea, se cita algunas expresiones ofrecidas en sede judicial:

La omisión o defecto del cumplimiento de los requisitos formales acarrea la inadmisibilidad, otorgándose un plazo para subsanar; la falta de requisitos de fondo, la

⁹⁰ Cfr. MONROY GALVEZ, Juan José. Admisibilidad, procedencia y fundabilidad ..., p. 303.

⁹¹ Cfr. CAVANI BRAIN, Renzo. “La ineficacia procesal en el proceso civil peruano”. Estudio sobre la nulidad procesal. Gaceta Jurídica, Lima, 2010. pp. 130-133.

⁹² Cfr. MONROY GALVEZ, Juan José. Admisibilidad, procedencia y fundabilidad ..., p. 302

⁹³ Cfr. MONROY GALVEZ, Juan José. Admisibilidad, procedencia y fundabilidad ..., p.306

⁹⁴ Cfr. CAVANI BRAIN. “La ineficacia procesal en el proceso civil peruano”, p. 133.

⁹⁵ Cfr. MONROY GALVEZ, Juan José. Admisibilidad, procedencia y fundabilidad ..., p. 302

improcedencia. En ambos casos la resolución será un auto, por permitir al juez exponer las razones de su decisión y a la otra parte alegar en contrario⁹⁶.

El acto procesal deberá ser declarado inadmisibile cuando carece de un requisito de forma o este se ha cumplido defectuosamente, siempre que resulte factible de ser subsanado, a diferencia de la improcedencia que opera cuando la omisión o defecto que se advierte en el acto procesal es de un requisito de fondo y, por ende, no brinda margen a la parte para que pueda superarlo.⁹⁷

Este artículo del CPC es el punto de origen (y elemento sustancial) de la diferencia clásica que permite declarar inadmisibile o improcedente un acto procesal: la ausencia o presentación defectuosa de un requisito de forma o de fondo en el acto postulado. Cabe señalar que el CPC establece cuales son los requisitos de forma y de fondo de cada acto procesal de parte. Sin embargo, existen situaciones contradictorias en las cuales el defecto o la ausencia del requisito de forma deviene en la improcedencia, a pesar que conceptualmente podría ser subsanable. Por ejemplo, la interposición de apelación extemporánea⁹⁸ o la reconvencción posterior al plazo de contestación de demanda⁹⁹, en ambos casos, existe un defecto del requisito de forma (plazo), sin embargo, dicho defecto conduce a la improcedencia, evidentemente porque es un requisito insubsanable¹⁰⁰.

Frente al criterio de calificación del artículo 128 del CPC, Monroy Gálvez opina que la declaración de inadmisibilidat e improcedencia del acto procesal ocurre realmente por el carácter subsanable de la ausencia o defecto del requisito del acto procesal¹⁰¹. Evidentemente, esta postura resulta más acorde con los ejemplos planteados. También cabe señalar que esta postura fue recogida en el Proyecto de Reforma del Código Procesal Civil¹⁰²: “El juez declara la improcedencia solo en los casos señalados en este Código y siempre que no exista ninguna forma de subsanar dicho defecto”. Se puede afirmar que, será el carácter subsanable (o no) del requisito aquel criterio más adecuado para calificar de inadmisibile o improcedente un acto

⁹⁶ Casación N° 0626-1997 de fecha 12 de agosto de 1998.

⁹⁷ Véase en Expediente N° 1138-2002 de fecha 24 de septiembre de 2002.

⁹⁸ Código Procesal Civil

Artículo 367.- Admisibilidat e improcedencia.- La apelación se interpone dentro del plazo legal ante el Juez que expidió la resolución impugnada, acompañando el recibo de la tasa judicial respectiva cuando ésta fuera exigible.(...)

⁹⁹ Código Procesal Civil

Artículo 445.- La reconvencción se propone en el mismo escrito en que se contesta la demanda, en la forma y con los requisitos previstos para ésta, en lo que corresponda. (...)

¹⁰⁰ De igual opinión Renzo Cavani. CAVANI, Renzo. Teoría Impugnatoria. Recursos y revisión de la cosa juzgada en el proceso civil. Gaceta Jurídica. Lima, 2018. P. 79

¹⁰¹ Cfr. MONROY GALVEZ, Juan José. Admisibilidat, procedencia y fundabilidat ..., p. 306

¹⁰² Aprobado por la Resolución Ministerial N° 0070-2018-JUS de fecha 05 de marzo de 2018

procesal, pues se advierten aún algunas incongruencias en el criterio de forma y fondo, de acuerdo al vigente artículo 128 del CPC.

En consecuencia, la declaración de improcedencia o inadmisibilidad en el ámbito procesal civil se encuentra determinada, en primer lugar, por aquello que establezca la norma especial respecto la ausencia o defecto de determinado requisito del acto procesal; frente a la omisión, la determinación se efectuará atendiendo al artículo 128 del CPC. Es una tarea pendiente del legislador adoptar un criterio más didáctico y comprensible.

Finalmente, conviene reiterar que serán los actos procesales de parte aquellos que son calificados como fundado (o infundado), procedente (o improcedente) y admisible (o inadmisibile), debido a que su postulación obliga al juez, en un primer momento, calificar su validez procesal y transigir la cuestión procesal (admisibilidad o procedencia) para que, en momento posterior, se pueda ofrecer una expresión de fondo sobre el petitorio que contiene dicho acto procesal (fundado o infundado). A modo de ejemplo y que interesa a la presente investigación, se puede señalar que en un proceso civil, interpuesta la apelación contra sentencia emitida por el juez de primera instancia, esta deberá ser calificada por el *a quo*, quien declarará su admisión (o procedencia) en un auto concesorio (entiéndase, que sólo concede la apelación), o caso contrario en un auto denegatorio que determine su inadmisibilidad o improcedencia; lo cual, en ambos supuestos, constituye sólo un juicio de validez procesal.

2.1.2 Análisis en el procedimiento administrativo de protección al consumidor

Como se indicó en párrafos anteriores, el PAPC se desarrolla bajo diferentes principios y normas establecidos no sólo en directivas o leyes de protección al consumidor, pues resultan aplicables las disposiciones del TUO de la LPAG. De la lectura a este cuerpo normativo, se observa el empleo de las expresiones “fundada”, “infundada”, “inadmisión”, “improcedente” dirigidas a calificar determinados actos procedimentales¹⁰³, como ocurre en el CPC, así como su manifiesta expresión en diferentes Resoluciones Finales emitidas por órganos resolutivos de Indecopi.

Es importante indicar que en el TUO de la LPAG no existe una norma que establezca un criterio diferenciador de la improcedencia o la inadmisibilidad, como si ocurre en el proceso civil por el artículo 128 del CPC. No obstante, la presencia del principio de informalismo en el PAPC¹⁰⁴ conduce a señalar que las normas procedimentales deben ser

¹⁰³ Véase los artículos 5, 174, 227, 219, entre otros del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General – Decreto Supremo 004-2019-JUS.

¹⁰⁴ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS - TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General

interpretadas de forma favorable a la admisión y posterior expresión del fondo de las pretensiones de los administrados, de modo que la exigencia de aspectos formales subsanables no restrinja los derechos o intereses del administrado¹⁰⁵.

Por ello, el principio de informalismo establece que, ante la duda, ambigüedad o ausencia de norma que permita calificar de improcedente o inadmisibile la ausencia o defecto de un requisito en un acto o solicitud formulada por el administrado, la administración pública deberá decantarse por la continuación del trámite o, declarar su inadmisibilidad (con oportunidad de subsanar), es decir, “en caso de duda respecto a la procedencia de una solicitud del administrado, o respecto a la continuidad de un procedimiento determinado, la autoridad administrativa prefiere darle trámite”¹⁰⁶.

Esto permite concluir que, a diferencia del proceso civil donde se debe atender lo dispuesto en la norma y, ante su ambigüedad o vacío decantarse por la inadmisibilidad si existe ausencia o defecto en un requisito de forma, o improcedencia por ausencia o defecto si es un requisito de fondo; en el procedimiento administrativo es posible hallar mejor congruencia, dado que el resultado será determinado por lo dispuesto en la norma específica y, ante el vacío o imprecisión, acorde con el principio de informalidad, es decir, será inadmisibile si el defecto es subsanable, e improcedencia si no lo es.

Habiéndose definido las categorías jurídicas de improcedente, inadmisibile, fundado o infundado, así como el común empleo en el PAPC y en el proceso civil¹⁰⁷, ahora es importante aclarar que aquellas resoluciones administrativas estimativas o desestimativas (referidas en el artículo 227 del TUO de la LPAG¹⁰⁸) son aquellas que se pronuncian sobre aquello propuesto por el administrado¹⁰⁹, es decir, sobre el fondo del asunto; en la misma

1.6. Principio de informalismo.- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

¹⁰⁵ Cfr. HUAPAYA TAPIA, Ramón A. Tratado del Proceso Contencioso Administrativo. Jurista Editores. Lima, 2006. P. 1249

¹⁰⁶ GUZMAN NAPURI, Christian Manual del Procedimiento Administrativo General. Editores Pacífico. Lima, 2013. P 50.

¹⁰⁷ Artículos 38 y 108 del Código, y los artículos 14, 28, 33, entre otros de la Directiva N° 001-2021-COD-Indecopi

¹⁰⁸ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS - TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General Artículo 227.- Resolución

227.1 La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión.

[...]

¹⁰⁹ De acuerdo con el portal *web* de la Real Academia Española, en la consulta efectuada el día 20 de agosto de 2021, el concepto del término “estimar” vinculado al derecho es el siguiente:

Estimar

Del lat. aestimāre.

[...]

línea, se concluye que la improcedencia y la inadmisibilidad (categorías más relevantes para la presente investigación) tienen un significado equiparable al proceso civil y serán la respuesta a la validez de la cuestión en el PAPC, y no sobre el fondo de lo propuesto.

2.2 La calificación de la apelación en el proceso civil

Conviene a este trabajo analizar la calificación del recurso de apelación en el proceso civil en el marco del debido proceso, con la intención de compararla con aquella propia del PAPC, a efectos de determinar sus similitudes y diferencias.

En un proceso civil, luego de la emisión de una sentencia o un auto, la parte agraviada podrá impugnar tal decisión judicial mediante la interposición de apelación¹¹⁰, con la intención que el juez superior revoque o anule la decisión¹¹¹. Así, el escrito de apelación deberá ser presentado ante el juez que expidió la resolución (apelada)¹¹², quien deberá efectuar un riguroso control de procedencia (calificación) del recurso, debiendo analizar si cumple con los requisitos establecidos por ley¹¹³. De acuerdo con lo expuesto en párrafos anteriores, esta actuación judicial no busca decidir sobre el fondo de la pretensión recursal, sólo declarar la validez de la cuestión procesal ante él propuesta.

Si la apelación presentada por el agraviado presenta un defecto o ausencia de algún requisito, el juez declarará su inadmisibilidad o improcedencia¹¹⁴; si el juez considera que la

6. tr. Der. Aceptar una petición, demanda o recurso.

¹¹⁰ Código Procesal Civil

Artículo 365.- Procede apelación:

1. Contra las sentencias, excepto las impugnables con recurso de casación y las excluidas por convenio entre las partes;
2. Contra los autos, excepto los que se expidan en la tramitación de una articulación y los que este Código excluya; y
3. En los casos expresamente establecidos en este Código.

¹¹¹ Código Procesal Civil

Artículo 364.- El recurso de apelación tiene por objeto que el órgano jurisdiccional superior examine, a solicitud de parte o de tercero legitimado, la resolución que les produzca agravio, con el propósito de que sea anulada o revocada, total o parcialmente.

¹¹² Código Procesal Civil

Artículo 367.- Admisibilidad e improcedencia.- La apelación se interpone dentro del plazo legal ante el Juez que expidió la resolución impugnada (...)

¹¹³ Cfr. CAVANI, Renzo. 2018. *Teoría Impugnatoria. Recursos y Revisión de la cosa juzgada en el proceso civil*. primera. Lima: Gaceta Jurídica S.A. p. 110

¹¹⁴ Código Procesal Civil

Artículo 367. Admisibilidad e improcedencia

La apelación se interpone dentro del plazo legal ante el juez que expidió la resolución impugnada, acompañando el recibo de la tasa judicial respectiva cuando esta fuera exigible.

La apelación que no acompañe el recibo de la tasa, se interponga fuera del plazo, que no tenga fundamento o no precise el agravio será de plano declarada inadmisibile o improcedente, según sea el caso.

Para los fines a que se refiere el artículo 357, se ordenará que el recurrente subsane en un plazo no mayor de cinco días, la omisión o defecto que se pudiera advertir en el recibo de pago de la tasa respectiva, en las cédulas de notificación, en la autorización del recurso por el letrado colegiado o en la firma del recurrente, si tiene domicilio en la ciudad sede del órgano jurisdiccional que conoce de la apelación. De no subsanarse la omisión o defecto, se rechazará el recurso.

apelación cumple con los requisitos entonces, tal y como establecen los artículos 367 y 373 del CPC “dispone la *concesión* del recurso (expresión que hace alusión a un juicio de procedencia favorable). Acto seguido, ordena que el escrito del recurso, junto con los actuados pertinentes (...) se envíen al juez de apelación competente”¹¹⁵. Así, el código adjetivo, en un primer momento, “deja en manos del juez de primera instancia la tarea de verificar la admisibilidad de la apelación y, por consiguiente, de pronunciarse sobre su eventual improcedencia”¹¹⁶.

Una vez que el juez de apelación recibe los actuados, de acuerdo con el texto del artículo 367 del CPC¹¹⁷, podrá efectuar nuevamente un juicio de procedencia de la apelación y, en caso que advierta ausencia o defecto de los requisitos de la apelación, podría declarar nula la concesión del juez anterior, e inadmisibile o improcedente el recurso.

Sobre esta potestad judicial nulificante del *ad quem*, para el Tribunal Constitucional esta se justifica en que:

El derecho de acceder a este recurso de apelación, evidentemente, tendrá también sus límites, no solo en los requisitos exigidos para la presentación de todo recurso de apelación, sino, por ejemplo, en la regulación de la procedencia del recurso. (...) si bien la Constitución proscribe la indefensión, también lo es que no hay derechos ilimitados ni irrestrictos y que los atributos y garantías procesales deben ser ejercidos en la oportunidad y forma prescrita (...) conforme a los presupuestos establecidos por el Código Procesal Civil”¹¹⁸.

A pesar que la norma no establece la oportunidad ni el carácter imperativo de este segundo juicio de procedencia (o admisibilidad) a cargo del *ad quem*, en realidad constituye una obligación que deberá cumplir y efectuar en la primera oportunidad que tenga (entiéndase, desde recibido el expediente), debido a que, prorrogar dicha expresión podría traer consigo la duración y trámite de una cuestión procesal (segunda instancia) que, en

Si el recurrente no tuviera domicilio procesal en la ciudad sede del órgano jurisdiccional que conoce de la apelación, tramitará la causa de manera regular y será el juez quien ordene la correspondiente subsanación del error.

El superior también puede declarar inadmisibile o improcedente la apelación, si advierte que no se han cumplido los requisitos para su concesión. En este caso, además, declarará nulo el concesorio.

¹¹⁵ CAVANI, Renzo. 2018. *Teoría Impugnatoria*. p. 111

¹¹⁶ LIVA, Stefano. La admisibilidad de la apelación: rasgos comunes entre el derecho romano y el sistema jurídico latinoamericano. En Revista de Derecho PUCP, N° 78, 2017. ISSN 0251. P. 16

¹¹⁷ Código Procesal Civil

Artículo 367.- Admisibilidad e improcedencia.- (...)

El superior también puede declarar inadmisibile o improcedente la apelación, si advierte que no se han cumplido los requisitos para su concesión. En este caso, además, declarará nulo el concesorio.

¹¹⁸ Sentencia emitida en el Pleno 695/2020 en el expediente N° 04240-2019-PA/TC de fecha 27 de octubre de 2020, fundamentos 17 y 19.

momento posterior, podría ser advertida y dar a lugar en nulo todo lo actuado (es decir, nulo el auto concesorio y declaración de improcedencia del recurso), lo implica una actividad innecesaria no sólo para el juzgado, sino las partes procesales.

Respalda la necesidad y obligación que este segundo juicio de calificación ocurra como acto primigenio por parte del *ad quem* en el hecho que “únicamente se invalidarán los actuados cuando en el proceso se haya causado perjuicio real (...) ya que antes que la mera formalidad procesal, existen otras prioridades procesales que resguardar, tales como la celeridad y la economía procesal (...)”¹¹⁹. Estos principios referidos se encuentran reconocidos de forma conjunta en el texto del artículo V del Título Preliminar del CPC: Principios de Inmediación, Concentración, Economía y Celeridad Procesales¹²⁰. Estos principios son una exigencia inherente en el proceso civil y por ello, es importante la evaluación del recurso de forma inmediata para identificar la nulidad del concesorio (siempre que exista).

Sobre el principio de concentración, se establece que el juez deberá participar y realizar actos procesales promoviendo su ejecución en momentos estelares del proceso, procurando que estos se lleven a cabo en un menor número de actos¹²¹.

Respecto la economía procesal, la Corte Suprema ha expuesto que “como principio del procedimiento, está referido en cuanto a la esfera temporal a la prudencia con que los jueces deben llevar a cabo los actos procesales, tratando de encontrar el justo medio entre la celeridad y el respeto a las formalidades que resulten imprescindibles, a fin de poder solucionar adecuadamente la controversia que es de su conocimiento”¹²², siendo que “el Juez debe atender a que la finalidad concreta del proceso es resolver el conflicto de intereses o eliminar una incertidumbre jurídica, buscando el mayor resultado con el mínimo empleo de la actividad procesal”¹²³, y es que de acuerdo con Courture “el proceso, que es un medio, no

¹¹⁹ Casación N° 1708-2007-CUSCO, publicada en el Diario Oficial El Peruano, el día el 30 de junio de 2008, página 22330

¹²⁰ Código Procesal Civil

Artículo V.- Las audiencias y la actuación de medios probatorios se realizan ante el Juez, siendo indelegables bajo sanción de nulidad. Se exceptúan las actuaciones procesales por comisión. El proceso se realiza procurando que su desarrollo ocurra en el menor número de actos procesales. El Juez dirige el proceso tendiendo a una reducción de los actos procesales, sin afectar el carácter imperativo de las actuaciones que lo requieran. La actividad procesal se realiza diligentemente y dentro de los plazos establecidos, debiendo el Juez, a través de los auxiliares bajo su dirección, tomar las medidas necesarias para lograr una pronta y eficaz solución del conflicto de intereses o incertidumbre jurídica.

¹²¹ Cfr. MONROY GALVEZ, Juan. Themis 25. Los Principios Procesales en el Código Procesal Civil de 1992 p 52

¹²² Casación N° 1266-2001-LIMA de fecha 12 de septiembre de 2001.

¹²³ Casación N° 0646-1996-LA LIBERTAD de fecha 22 de octubre de 1997.

puede exigir un dispendio superior al valor de los bienes que están en debate, que son el fin. Una necesaria proporción entre el fin y los medios debe presidir la economía del proceso”¹²⁴.

Finalmente, respecto el principio de celeridad, este tiene como intención proveer a los justiciables, a través de las instituciones reguladas, una justicia rápida, ello en tanto una justicia tardía no es justicia¹²⁵.

En un escenario donde el *ad quem* no realice en su primera actuación un nuevo juicio de calificación de la apelación, podría transigir el desarrollo de un proceso que, más adelante, podría devenir en la invalidez de la segunda instancia (en sí, de la cuestión procesal), siendo dicho tiempo, gasto y esfuerzos invertidos por las partes (incluso por el propio despacho judicial), totalmente innecesarios¹²⁶. Llevando lo expuesto a un ejercicio práctico, piénsese en aquel juez superior que notifica a la parte no apelante con su primera resolución judicial de segunda instancia acompañado de la apelación interpuesta, sin haber realizado el segundo juicio de calificación de la apelación (que le hubiese permitido tomar conocimiento que este recurso adolece de un defecto por su interposición extemporánea). Si el sujeto apelado absuelve la apelación, el juez estaría transigiendo la prosecución de una segunda instancia que, lamentablemente, es inválida y que, en momento posterior, así deberá ser declarada, siendo todo tipo de actuación procesal que se desarrolle innecesaria y absurda.

En virtud de ello, es importante reiterar que el juez superior tiene responsabilidad y deber de calificar nuevamente el recurso en cuanto reciba el expediente, lo cual le permitirá ofrecer una expresión confirmatoria del auto concesorio de apelación del *a quo* o, en su defecto, declarar su nulidad y la improcedencia (o la inadmisibilidad) de la apelación, en la primera resolución que emita como juez de segunda instancia.

Sin perjuicio de lo expuesto, es posible señalar que la ausencia expresa del segundo juicio de calificación de la apelación en la primera resolución que emite el *ad quem* conducirá a las partes presumir que existe una confirmación tácita del auto concesorio de apelación (emitido en primera instancia), dado que la notificación y traslado al apelado le permite a este ejercer su derecho de defensa, que se entiende ocurrirá en una instancia válidamente instaurada. Y es que, de acuerdo con el artículo 373 del CPC, conocida la apelación por la parte no apelante y transcurrido el plazo para que formule su absolución, el siguiente acto procesal será la vista de la causa. Por ello, tampoco parece razonable ni lógico que el juez

¹²⁴ COUTURE, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil, 3ª edición, 14ª reimpresión, Depalma, Buenos Aires 1988, p. 189.

¹²⁵ Cfr. MONROY GALVEZ, Juan. Themis 25. Los Principios Procesales en el Código Procesal Civil de 1992 p 42.

¹²⁶ Cfr. MONROY GÁLVEZ, Juan. Introducción al Proceso Civil, Tomo I, Temis–de Belaunde & Monroy, Santa Fe de Bogota, 1996, p. 98.

superior permita la realización de este acto procesal (que coadyuvará sustancialmente a la declaración del fondo de la cuestión procesal instaurada), sin confirmar previamente el juicio de procedencia de la apelación.

Estas consideraciones permiten sostener que el segundo juicio de procedencia de la apelación en el proceso civil a cargo del juez superior guarda amparo en el artículo 367 del CPC¹²⁷, y tiene un carácter obligatorio que, será importante ocurra en el momento inmediato a la recepción de los actuados de la apelación a efectos de confirmar o no el concesorio, en cumplimiento de los principios de concentración, economía y celeridad procesal que rigen la actividad procesal.

2.3 La calificación de la apelación del procedimiento administrativo de protección al consumidor

De acuerdo con el artículo 217 del TUO de la LPAG¹²⁸, “procede la interposición de recursos contra aquellos actos administrativos definitivos que ponen fin a la instancia y se pronuncian sobre el fondo del asunto y sólo por excepción contra los actos administrativos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar con el procedimiento o produzcan indefensión”¹²⁹. Son actos administrativos definitivos aquellos que ponen fin a la instancia, sea la primera o ulterior, en los cuales se decide sobre la cuestión propuesta¹³⁰; por actos administrativos de trámite se tiene que “son actos instrumentales para el dictado de otro acto administrativo final, al que preparan y hacen posible”¹³¹.

¹²⁷ Código Procesal Civil

Artículo 367.- Admisibilidad e improcedencia.- (...)

El superior también puede declarar inadmisibles o improcedentes la apelación, si advierte que no se han cumplido los requisitos para su concesión. En este caso, además, declarará nulo el concesorio.

¹²⁸ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS - TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General

Artículo 217. Facultad de contradicción

217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

217.2 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.

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

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

¹²⁹ DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. *La impugnación de los actos de trámite en el procedimiento administrativo y la Queja* en Revista Derecho & Sociedad N° 28. Asociación Civil. p. 268

¹³⁰ Cfr. CANOSA, Armando. Los recursos administrativos. Editorial Aboco. Buenos Aires 7 996, pg. 93

¹³¹ DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. *La impugnación de los actos de trámite ...*, p. 268

La interposición de la apelación en el PAPC también se sujeta a un juicio de procedencia al igual que en el proceso civil, sin embargo, existen algunas características particulares que deben ser analizadas.

Aquel agraviado con la Resolución Final (acto administrativo definitivo) emitida por un órgano resolutorio del PAPC como primera instancia (es decir, OPS en procedimiento sumarísimo, o Comisión en procedimiento ordinario) podrá impugnar dicha decisión administrativa a través del único recurso previsto en el PAPC: la apelación¹³². Este recurso debe ser presentado ante el mismo órgano que dictó la resolución dentro de los quince (15) días desde su notificación¹³³, el cual deberá calificar el recurso (juicio de procedencia), cuyo resultado será la emisión de una resolución que deniegue o admita la apelación (acto administrativo de trámite). El recurso interpuesto por el agraviado deberá reunir los requisitos establecidos, ante el defecto o ausencia de uno de ellos, se declarará su inadmisión o improcedencia, según corresponda. Conviene recordar que los órganos resolutorios competentes para atender una fase recursiva en el PAPC sólo serán Comisión y Sala, frente a un procedimiento sumarísimo y procedimiento ordinario, respectivamente.

En los PAPC sumarísimos, la primera calificación de la apelación se encontrará a cargo del OPS. En los PAPC ordinarios, la competencia para efectuar la concesión del recurso la ostenta Comisión, sin embargo, en virtud del inciso d) del artículo 44.1 del Decreto Legislativo N° 1033, es posible que la Comisión haya delegado esta facultad a su Secretaría

¹³² Decreto Legislativo N° 807 – Facultades, Normas y Organización del INDECOPI
Artículo 38.- El único recurso impugnativo que puede interponerse durante la tramitación del procedimiento es el de apelación, que procede únicamente contra la resolución que pone fin a la instancia, contra la resolución que impone multas y contra la resolución que dicta una medida cautelar. El plazo para interponer dicho recurso es de cinco (5) días hábiles. La apelación de resoluciones que pone fin a la instancia se concede con efecto suspensivo. La apelación de multas se concede con efecto suspensivo, pero es tramitada en cuaderno separado. La apelación de medidas cautelares se concede sin efecto suspensivo, tramitándose también en cuaderno separado.

¹³³ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS – TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General
Artículo 237.- Impugnación
237.2 La apelación deberá ser interpuesta ante el órgano que dictó la resolución apelada dentro de los quince (15) días de producida la notificación respectiva. El expediente respectivo deberá elevarse al superior jerárquico en un plazo máximo de dos (2) días contados desde la fecha de la concesión del recurso respectivo.
Directiva N° 001-2021-COD-Indecopi
Artículo 32.- Apelación
32.1. El plazo para interponer el recurso de apelación es de quince (15) días hábiles, no prorrogables, contado a partir del día siguiente de notificada la resolución a impugnar, conforme a lo establecido por el artículo 218 de la LPAG.
32.2. Los órganos de primera instancia, cuentan con los siguientes plazos para verificar y pronunciarse sobre la concesión del recurso presentado:
a) Los Órganos Sumarísimos cuentan con el plazo máximo de cinco (5) días hábiles.
b) Las Comisiones cuentan con el plazo máximo de diez (10) días hábiles.
(...)

Técnica¹³⁴. Es un tema discutible si la Secretaría Técnica, actuando con facultades delegadas por su Comisión, tiene posibilidad de rechazar la apelación en el juicio de procedencia, y es que el texto del artículo sólo indica textualmente que podrá delegar la facultad de “conceder recursos administrativos”¹³⁵. Existen diferentes expresiones e interpretaciones por parte de las Oficinas de Indecopi a nivel nacional respecto el inciso d) del artículo 44.1 del Decreto Legislativo 1033, algunas delegando expresamente la posibilidad de aceptar y rechazar el recurso; otras delegando una función restringida y limitada sólo en admitir el recurso y, otro cuando la apelación no reúna los requisitos, reservar su denegación a la Comisión¹³⁶.

Para ofrecer una postura respecto el alcance de la norma precitada, es importante partir por la definición de dos corrientes de interpretación normativa: el textualismo y el antitextualismo. Según Shoschana Zusman “Para el textualismo, al interpretar la ley, lo que corresponde es atenerse al sentido literal de las palabras. Estrictamente entendido, el textualismo supone atenerse únicamente a la letra de la ley, con independencia de cuán absurdo, injusto o inconsistente sea el resultado que produzca”¹³⁷; por otra parte “El antitextualismo es aquella aproximación que acepta la posibilidad de trascender la letra de la ley y se basa en una suerte de principio de conservación, según el cual, algo tiene que haber querido decir el legislador al redactar la norma y es cuestión de descubrirlo”¹³⁸.

Teniendo en cuenta ello, el artículo 44.1 del Decreto Legislativo 1033 concibe diferentes funciones a cargo de la Secretaría Técnica, de cuyo texto expresamente se reconoce su función de apoyo a la Comisión. Respecto la posibilidad de delegar la facultad de

¹³⁴ Decreto Legislativo N° 1033 – Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI

Artículo 44.- Funciones de las Secretarías Técnicas.-

44.1 Son funciones de las Secretarías Técnicas del Área de Competencia:

d) Por delegación de su Comisión, admitir a trámite los procedimientos, imputar cargos, impulsar la tramitación de los procedimientos, declarar rebelde a una parte del procedimiento, conceder recursos administrativos y declarar firme o consentida la resolución final que expida la Comisión, salvo régimen establecido en ley especial;

¹³⁵ Decreto Legislativo N° 1033 – Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI

Artículo 44.- Funciones de las Secretarías Técnicas.-

44.1 Son funciones de las Secretarías Técnicas del Área de Competencia:

d) Por delegación de su Comisión, admitir a trámite los procedimientos, imputar cargos, impulsar la tramitación de los procedimientos, declarar rebelde a una parte del procedimiento, conceder recursos administrativos y declarar firme o consentida la resolución final que expida la Comisión, salvo régimen establecido en ley especial;

¹³⁶ Respecto el detalle de las facultades delegadas por las diferentes Comisiones a nivel nacional a favor de su correspondiente Secretaría Técnica, es posible encontrar mayor información en la Carta N° 001-2022-OAF/Indecopi de fecha 04 de enero de 2022.

¹³⁷ ZUSMAN T. Shoschana. La interpretación de la ley: teoría y métodos. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial. Lima, 2018. p. 98.

¹³⁸ ZUSMAN T. Shoschana. La interpretación de la ley: teoría y métodos. p. 110.

“conceder recursos”, esta se encuentra comprendida entre una serie de funciones con aptitud de delegación, todas estas mencionadas bajo un texto con sentido positivo, sin referencia alguna a su manifestación negativa o, con alguna prohibición o restricción.

Considero que, bajo una interpretación textual de la norma precitada, la posibilidad de delegar la función “conceder recursos” sin que exista una restricción expresa, cobija su manifestación negativa (rechazo mediante inadmisibilidad o improcedencia) y positiva (admisión). Esta idea se asume en razón a que la expresión textual “conceder recursos” no significa ni se equipara a la decisión favorable del trámite de la apelación (admisión), sino al juicio de calificación del recurso, lo cual podría dar lugar tanto a su admisión como a su denegatoria. Esta propuesta resulta coherente bajo los alcances del tercer significado que propone la Real Academia Española al término “conceder”¹³⁹, es decir, como atribución de una cualidad o condición a algo, lo que ocurre cuando se interpone un recurso: el órgano delegado deberá atribuir o no a la apelación su trámite.

Aun cuando existan dudas respecto esta propuesta, un análisis interpretativo basado en el antitextualismo de la función “conceder recursos” recogido en el artículo 44.1 del Decreto Legislativo 1033, permite reflexionar que, si la Secretaría Técnica es un órgano de apoyo de la Comisión, evidentemente la delegación de la concesión de recurso deberá coadyuvar a sus funciones como órgano resolutorio, siendo ineficiente restringir la denegatoria de la apelación, dado que constituiría el rechazo de brindar expresión concreta de una actividad material (juicio de procedencia) ya realizada por la Secretaría Técnica, restando así al dinamismo que deberá tener el PAPC y, con ello, el apoyo al órgano resolutorio.

Retomando el análisis de la calificación de la apelación en el PAPC, siempre que el órgano resolutorio de primera instancia (entiéndase, OPS o Comisión) considere que el recurso reúne los requisitos necesarios, emitirá el “concesorio” del recurso (acto administrativo de trámite), el cual será notificado a las partes y, una vez con los cargos de recepción, se procederá a elevar el expediente al órgano resolutorio de segunda instancia¹⁴⁰. Una vez que el

¹³⁹ Resultado de significados del término “conceder” en el portal *web* de la Real Academia Española, efectuado el día 12 de febrero de 2022:

conceder

1. tr. Dar, otorgar, hacer merced y gracia de algo.
2. tr. Convenir en algún extremo con los argumentos que se oponen a la tesis sustentada, asentir a ellos.
3. tr. Atribuir una cualidad o condición, discutida o no, a alguien o algo. *No concedí importancia a aquel suceso.*

¹⁴⁰ Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI

14.5. La parte denunciante puede interponer recurso de apelación contra la resolución que declara la improcedencia total o parcial de la denuncia. En este último supuesto, y conforme con la regla del

expediente llega al órgano de segunda instancia (entiéndase, la Comisión o la Sala, sea procedimiento sumarísimo u ordinario, respectivamente), su Secretaría Técnica (como órgano de apoyo en el trámite de la segunda instancia) emitirá y notificará a los sujetos del procedimiento su primera resolución (acto administrativo de trámite) donde indicará: la recepción del expediente, la posibilidad del no apelante de ofrecer expresión contra el recurso¹⁴¹ o, de ser el caso, de interponer su recurso de adhesión a la apelación¹⁴². Evidentemente, esta resolución se notificará con el escrito de apelación adjunto, lo cual permitirá al no apelante conocer la expresión del recurrente. Conviene recordar que, si bien la Comisión y la Sala son los órganos responsables de la segunda instancia en el PACP, serán sus Secretarías Técnicas quienes operan como órgano de apoyo del trámite de los procedimientos de segunda instancia, según el artículo 44 del Decreto Legislativo N° 1033.

En este panorama, es importante reflexionar si el órgano resolutorio de segunda instancia del PACP se encuentra obligado al juicio de procedencia efectuado por el órgano de primera instancia, tal y como ocurre en el proceso civil. Esta duda surge debido a la ausencia de una norma con contenido expreso y/o similar al artículo 367 del CPC¹⁴³. Para ofrecer una respuesta, será importante acudir al numeral 5 del artículo 3 y el numeral 1 del artículo 10 del TUO de la LPAG¹⁴⁴, que establecen que un acto administrativo deberá ser emitido dentro de

expediente único prevista en la LPAG, el órgano de primera instancia elevará el expediente junto con la apelación de su pronunciamiento final.

[...]

32.3. Los órganos de primera instancia, una vez devueltos los cargos de notificación de la resolución que concede el recurso de apelación, cuentan con los siguientes plazos para elevar los actuados al superior jerárquico:

a) Los Órganos Sumarísimos cuentan con el plazo máximo de cinco (5) días hábiles.

b) Las Comisiones cuentan con el plazo máximo de diez (10) días hábiles.

32.4. El órgano de segunda instancia otorgará el plazo de cinco (5) días hábiles, no prorrogables, para que la otra parte se manifieste sobre el recurso presentado.

¹⁴¹ Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI

32.4. El órgano de segunda instancia otorgará el plazo de cinco (5) días hábiles, no prorrogables, para que la otra parte se manifieste sobre el recurso presentado.

¹⁴² A la fecha de elaboración de la presente investigación se encontraba vigente dicho recurso en virtud de la Directiva N° 002-1999/TRI-Indecopi, sin embargo el recurso de adhesión a la apelación fue derogado mediante Directiva 001-2023/TRI-Indecopi publicada el día 05 de agosto de 2023 en el Diario Oficial "El Peruano".

¹⁴³ Código Procesal Civil

Artículo 367.- Admisibilidad e improcedencia.- (...)

El superior también puede declarar inadmisibles o improcedentes la apelación, si advierte que no se han cumplido los requisitos para su concesión. En este caso, además, declarará nulo el concesorio.

¹⁴⁴ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS – TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

5. Procedimiento regular. - Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

un procedimiento administrativo conforme a ley, siendo el caso que aquel acto administrativo inválido deberá ser declarado nulo. Esta disposición no sólo transige, sino que impone como deber en el órgano resolutorio de segunda instancia, evaluar las actuaciones y actos emitidos en la tramitación del PAPC en primera instancia¹⁴⁵; por lo tanto, comprende la concesión de la apelación, debido a que una respuesta a la pretensión recursal del apelante sólo debe ser posible si su admisión es conforme a derecho.

En consecuencia, el órgano resolutorio de segunda instancia del PAPC, al igual que en el proceso civil, cuenta con la posibilidad de declarar la nulidad del acto administrativo concesorio de la apelación, siempre que el mismo adolezca de invalidez por contravenir las disposiciones pertinentes.

Cabe la reflexión si, actuando como órgano de apoyo en segunda instancia en un PAPC sumarísimo, las Secretarías Técnicas de Comisión con facultades delegadas pueden realizar un nuevo juicio de procedencia del recurso y, frente a una irregularidad, declarar su improcedencia o inadmisibilidad. Si un recurso fue concedido indebidamente por OPS, la corrección y rechazo dentro del PAPC exige al órgano resolutorio de segunda instancia que, en primer lugar, declare la nulidad del concesorio (acto administrativo de trámite) emitido por el órgano resolutorio de primera instancia y, a su vez, deniegue la apelación por adolecer de defectos y/o ausencia de requisitos. Sin embargo, si bien una Secretaría Técnica de Comisión puede contar con facultades delegadas para admitir o rechazar recursos, no existe delegación alguna para declarar la nulidad de actos administrativos, tampoco esta es una función inherente a dicho órgano administrativo. Por ello, la Secretaría Técnica de la Comisión no podrá, en segunda instancia, realizar un juicio de procedencia del recurso. La declaración de nulidad del concesorio y la apelación, se deberá efectuar exclusivamente por la Comisión.

Por otra parte, en un PAPC ordinario en el cual la Sala actúa sólo como órgano resolutorio de segunda instancia, si el recurso fue concedido indebidamente por la Comisión o su Secretaría Técnica (con facultades delegadas), ello devendría en la declaración de nulidad del concesorio y denegación de la apelación por parte de la Sala. Conviene en este punto precisar que, de acuerdo con el inciso a) del artículo 14.1 y el artículo 44.2 del Decreto Legislativo 1033¹⁴⁶, la Secretaría Técnica de la Sala no tiene aptitud para conceder recursos,

(...)

¹⁴⁵ Cfr. BACA ONETO, Víctor. *La invalidez de los actos administrativos en La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez años después*. Palestra Editores. Lima, 2011. p. 135.

¹⁴⁶ Decreto Legislativo N° 1033 – Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI
Artículo 14.- Funciones de las Salas del Tribunal.-

ni siquiera por delegación, porque entiéndase que su actuación es como órgano de apoyo en una segunda instancia administrativa. Esta afirmación fue corroborada expresamente por la Secretaría Técnica de Sala ante una consulta expresa¹⁴⁷. En consecuencia, es posible afirmar que este órgano de apoyo no puede rechazar una apelación concedida indebidamente, mucho menos declarar la nulidad del concesorio, es decir, no puede efectuar pronunciamiento alguno sobre la validez o no de algún recurso interpuesto.

Consolidadas las ideas precedentes, considero que el segundo juicio de procedencia en la segunda instancia administrativa del PAPC debería ser promovido internamente por la Secretaría Técnica de la Comisión o Sala (de acuerdo al tipo de PAPC) en cuanto el expediente sea elevado a su despacho, debiendo inmediatamente examinar el recurso y analizar si cuenta o no con los requisitos de ley, a fin de informar al órgano resolutorio su validez para efectuar una ratificación o su rechazo. Y es que conviene tanto al órgano resolutorio como a los intervinientes en el procedimiento (ya en segunda instancia), realizar todas las actuaciones posteriores al primer acto administrativo de trámite de la segunda instancia bajo una clara perspectiva que existirá un pronunciamiento sobre el fondo, es decir, que atienda la pretensión recursal.

La propuesta anterior tiene apoyo en el principio administrativo de celeridad en el PAPC¹⁴⁸. Según Guzmán Napuri: “el principio de celeridad establece que quienes participan

14.1 Las Salas del Tribunal tienen las siguientes funciones:

a) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa las apelaciones interpuestas contra los actos que ponen fin a la instancia, causen indefensión o determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, emitidos por Comisiones, Secretarías Técnicas o Directores de la Propiedad Intelectual, según corresponda. En tal sentido, podrán conocer y resolver sobre la imposición de multas por la realización de infracciones administrativas o multas coercitivas por el incumplimiento de resoluciones finales, de medidas cautelares, preventivas o correctivas, de acuerdos conciliatorios y de pagos de costas y costos, salvo que las mismas no resulten apelables de acuerdo a la ley de la materia; así como sobre el dictado de mandatos o la adopción de medidas cautelares, correctivas o complementarias;

(...)

Artículo 44.- Funciones de las Secretarías Técnicas.-

(...)

44.2 Son funciones de las Secretarías Técnicas de las Salas:

a) Prestar a las Salas el apoyo que requieran para el normal funcionamiento de sus actividades, realizando para el efecto las coordinaciones necesarias con los demás órganos de línea y de administración interna del Indecopi;

b) Tramitar los procedimientos de segunda instancia, según corresponda;

c) Actuar de oficio los medios probatorios que estime necesarios para el esclarecimiento de las cuestiones materia de apelación; y,

d) Otras que se encuentren previstas en legislación especial o que se le encomienden.;

(...)

¹⁴⁷ A mayor detalle, se puede efectuar consulta a la Carta N° 00002-2022-SPC/Indecopi de fecha 26 de enero de 2022.

¹⁴⁸ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS – TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

en el procedimiento deben guiar su actuación en la tramitación con la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su tramitación o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable (...), conforma un principio más amplio, el de economía procesal, el mismo que implica el ahorro de costos en términos de tiempo, dinero y esfuerzo en el trámite de los procedimientos administrativos. Si bien este último principio no se encuentra señalado expresamente en la Ley, su empleo no puede ser desconocido por los funcionarios administrativos”¹⁴⁹.

Evidentemente, el mecanismo de calificación de la apelación contemplado en el proceso civil también existe en el PAPC, siendo en ambos conveniente y necesario que la segunda instancia siempre efectúe un juicio de procedencia del recurso en la primera oportunidad que deba emitir expresión, situación que considero, corresponde ser analizada internamente por la Secretaría Técnica debido a las funciones de apoyo que realiza, sin que ello menoscabe la competencia del órgano resolutorio por velar la validez de las actuaciones y actos administrativos emitidos en la primera instancia.

Lamentablemente, diferentes órganos resolutorios de Indecopi a nivel nacional mantienen una expresión distinta al razonamiento teórico expuesto, lo cual se refleja en algunas resoluciones finales emitidas por órganos que actúan como segunda instancia.

2.4 Los juicios de procedencia de la apelación en la práctica del PAPC

Tras ofrecer un desarrollo de la calificación del recurso en el PAPC y la oportunidad en la cual se deberá efectuar, en este punto conviene analizar algunos pronunciamientos de Indecopi, a fin de establecer si resulta coherente o no a lo expuesto en párrafos anteriores.

Existen diferentes expedientes tramitados por Sala y Comisiones (quienes actúan como órgano de segunda instancia en el PAPC) donde se decide en la Resolución Final (acto administrativo definitivo) realizar un (nuevo) juicio de procedencia de la apelación, hallando defectos que conducen al Colegiado declarar nulo el concesorio (acto administrativo de trámite emitido en primera instancia) y, en consecuencia, improcedente el recurso. Evidentemente, esta Resolución Final emitida en segunda instancia no es el primer acto administrativo generado en la fase recursiva.

1.9. Principio de celeridad.- Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.

¹⁴⁹ GUZMAN NAPURI, Christian Manual del Procedimiento Administrativo General. Editores Pacífico. Lima, 2013. pp 52 – 53.

A modo de ejemplo, a continuación, se citan una decisión de la Sala y una decisión de una Comisión Regional, respectivamente, cuyas fórmulas lingüísticas resultan recurrentes en casos como los referidos¹⁵⁰:

RESUELVE:

Declarar la nulidad de la Resolución (...) de fecha (...), emitida por la Secretaría Técnica de la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de (...), que otorgó el recurso de apelación interpuesto por (...) contra la Resolución (...) de fecha (...), expedida por la Comisión de la Oficina Regional de (...); y, en consecuencia, se declara improcedente el referido recurso. Ello, al no haberse sustentado el error de hecho o derecho o el agravio ocasionado por la resolución apelada¹⁵¹.

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

Declarar improcedente el recurso de apelación formulado por (...) contra la Resolución Final (...) emitida por el Órgano de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor el día (...), en tanto no cumplió con los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 358, 366 y 267 del Código Procesal Civil; y, en consecuencia, se declara la nulidad de la Resolución N° 4 emitida por el Órgano de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor el día (...), que concedió el referido recurso de apelación¹⁵².

En este tipo de pronunciamientos, llama la atención que el órgano resolutorio de segunda instancia efectúe un juicio de procedencia en el momento de emisión de la Resolución Final, es decir, contrario a la conclusión expuesta en párrafos anteriores de este trabajo. Sobre este tipo particular de resoluciones emitidas por Indecopi, existen algunas cuestiones que ameritan ser analizadas, a efectos de determinar si es correcto (o no) la calificación de la apelación efectuada por algunos órganos resolutorios.

2.4.1 Afectación al principio de celeridad

El primer punto de crítica se sostiene (evidentemente) en el plazo innecesario que transcurre desde el inicio de la segunda instancia para que, la Comisión o la Sala (como órgano resolutorio de segunda instancia), decida calificar nuevamente el recurso, *máxime* si declara su improcedencia.

¹⁵⁰ En igual sentido, sólo por citar algunas resoluciones, se refieren las siguientes: Resolución Final 0064-2020/Indecopi-PIU; Resolución Final 0017-2020/Indecopi-PIU; Resolución Final 0028-2020/Indecopi-LAM; Resolución Final 0031-2020/Indecopi-PIU; Resolución Final 0041-2020/Indecopi-PIU; Resolución Final 0142-2020/Indecopi-PIU; Resolución Final 0011-2020/Indecopi-CUS; Resolución Final 0050-2020/Indecopi-TAC; Resolución Final 0494-2020/Indecopi-JUN; Resolución Final 0468-2021/SPC-Indecopi; Resolución Final 0613-2021/SPC-Indecopi; Resolución Final 0638-2021/SPC-Indecopi.

¹⁵¹ Resolución N° 0638-2021/SPC-Indecopi de fecha 24 de marzo de 2021

¹⁵² Resolución N° 0041-2020/Indecopi-PIU de fecha 29 de enero de 2020

Y es que, dependiendo del tipo de procedimiento en que nos encontremos, el apelante podría esperar todo el plazo que se otorga a la instancia para conocer la respuesta a su pretensión recursal y, sorpresivamente, conoce que ello no es posible porque su recurso fue interpuesto con ausencia o defecto de algún requisito (o varios).

A mayor comprensión sobre lo expuesto, se exponen algunos casos concretos a modo de ejemplo:

En el procedimiento sumarísimo tramitado bajo el expediente 0577-2019/PS0-Indecopi-PIU (cuya segunda instancia tiene un plazo de duración de treinta días hábiles¹⁵³), el agraviado interpuso su apelación el día 21 de octubre de 2019 contra la Resolución Final (acto administrativo definitivo) emitida por OPS, la cual fue concedida (por este órgano) el día 19 de noviembre de 2019 y, posterior a ello, elevada a Comisión el día 19 de diciembre de 2019. La primera resolución emitida por el órgano de segunda instancia (acto administrativo de trámite) estuvo a cargo de la Secretaría Técnica y ocurrió el día 20 de diciembre de 2019, invitando a la contraparte ofrecer expresión sobre la apelación notificada. Finalmente, Comisión emitió su Resolución Final el día 22 de enero de 2020, en donde declaró nulo el concesorio de la primera instancia e improcedente el recurso del apelante (por omitir la expresión de algunos requisitos). La segunda instancia duró más de veinte (20) días hábiles y, a pesar que hubo una primera expresión por parte de la Secretaría Técnica invitando al no apelante a absolver (o adherirse) a la apelación, lamentablemente no existió pronunciamiento sobre la pretensión recursal.

En el procedimiento ordinario tramitado bajo el expediente 0513-2018/CPC- Indecopi-PIU (cuya segunda instancia tiene un plazo de duración de ciento veinte días hábiles¹⁵⁴), el agraviado interpuso su apelación el día 22 de enero de 2020 contra la Resolución Final emitida por Comisión, la cual fue concedida (por este órgano) a través de la Resolución 029-2020/ST-Indecopi-CONCESORIO de fecha 27 de enero

¹⁵³ De acuerdo con el numeral 3.5.2. de la Directiva N° 005-2017/DIR-COD-Indecopi, vigente para el caso en referencia. El mismo plazo se mantiene con la vigente de acuerdo al numeral 9.2 de la Directiva N° 001-2021-COD-Indecopi.

¹⁵⁴ Directiva 001-2021-COD-INDECOPI
Artículo 9.- Plazos de tramitación (...)

9.2. El plazo máximo de tramitación del procedimiento sumarísimo es de treinta (30) días hábiles por instancia y el plazo máximo de tramitación de los procedimientos ordinarios es de ciento veinte (120) días hábiles por instancia, salvo que opere alguno de los supuestos de suspensión previstos en el artículo 16 de la presente Directiva: (...)

(ii) En segunda instancia, el plazo se computa desde el día hábil siguiente a la fecha de notificación de la apelación a la contraparte, hasta la fecha de emisión de la Resolución Final. Tratándose de varias apelaciones, el plazo se computa desde el día hábil siguiente a la última fecha de notificación de la apelación a la contraparte correspondiente.

de 2020 y, posterior a ello, elevada a la Sala. La primera resolución emitida por la Secretaría Técnica de Sala (acto administrativo de trámite) en la fase recursiva fue notificada el 04 de diciembre de 2020, invitando al no apelante ofrecer expresión sobre la apelación notificada. Finalmente, la Sala emitió su Resolución Final el día 24 de marzo de 2021, declarando improcedente el recurso del apelante por ausencia de requisitos, es decir después de un amplio plazo desde la primera expresión de la segunda instancia.

Como se advierte, existe un periodo extenso e innecesario que tomaría el órgano de segunda instancia para efectuar este nuevo juicio de procedencia de la apelación (entiéndase, primigeniamente concedida en la primera instancia), el cual se computa desde el primer acto administrativo de trámite efectuado por su Secretaría Técnica, hasta la emisión de la Resolución Final. Y es que, al margen si el resultado de este juicio es inadmisibile, improcedente o admisible (aquí no se cuestiona si el recurso reúne los requisitos o no), el órgano de segunda instancia no tendría por qué aplazar tanto tiempo esta nueva calificación, *máxime* cuando en ese intervalo de tiempo permite la prosecución del procedimiento, sin que previamente confirme como válido el recurso (y con ello, entiéndase la fase recursiva).

Es por ello que, será negativa aquella omisión del órgano resolutorio de segunda instancia de realizar una evaluación inmediata de la validez del concesorio en cuanto este sea elevado. Es importante destacar que el juicio de procedencia del recurso no constituye una actividad que revista una complejidad superior, todo lo contrario, corresponde ser efectuada de manera inmediata en la segunda instancia y, con ello, sanear el procedimiento administrativo de vicios que podrían ser advertidos en momento posterior y, con ello, ocasionar un perjuicio en los administrados.

Evidentemente, el retraso injustificado de esta segunda calificación del recurso contraviene el principio de celeridad¹⁵⁵, el cual precisa que “el trámite administrativo debe estar dotado de la máxima dinámica posible, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin perjuicio del respeto al debido procedimiento o al ordenamiento jurídico”¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS – TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

1.9. Principio de celeridad.- Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.

¹⁵⁶ MOLINA DIMITRIJEVICH, Alexandra. *Los Principios del Procedimiento Administrativo* en la revista de Derecho & Sociedad Número 17. p. 265

De acuerdo con Rivero Ortega, “(...) una primera consecuencia práctica del principio de celeridad se encuentra estrechamente unida a la idea de economía procesal, que exige abreviar y acumular trámites para no consumir tiempo innecesariamente. Aquello que pueda hacerse de forma simultánea no debe realizarse en dos tiempos, de forma sucesiva”¹⁵⁷, y es que, según este autor, las autoridades y funcionarios deberían dejar atrás la idea que el término normal para la realización de un acto es el último día establecido, es decir, agotar los plazos¹⁵⁸.

La primera conclusión frente a esta práctica de los órganos resolutivos de Indecopi, es que contraviene el principio de celeridad que debe regir en el PAPC pues, (reitero) sin cuestionar si la apelación reúne (o no) los requisitos necesarios, es el segundo juicio de procedencia del recurso aquel que debe llevarse a cabo una vez recibido el expediente, a fin de confirmar o rechazar la admisión del recurso, cuyo resultado deberá ser comunicado de forma inmediata y oportuna a las partes (sea consumidor o proveedor) a través de un acto administrativo de trámite, *máxime* cuando esta actuación no constituye un esfuerzo sobremedido, como si puede ser el examen del fondo de la controversia.

Por ello, cuando la administración pública efectúa en segunda instancia el juicio de procedencia del recurso en el momento de emisión de la Resolución Final, evidentemente se atenta contra el principio de celeridad, hecho que se aprecia a todas luces cuando la decisión es declarar improcedente el recurso, es decir, que la duración de la fase recursiva resultó en vano, dado que no existió expresión sobre el fondo de la controversia.

2.4.2 Primer acto administrativo de trámite de la segunda instancia ¿Confirmación tácita de la procedencia de la apelación?

La segunda crítica a este tipo de pronunciamientos de Indecopi se obtiene al analizar el trámite de la fase recursiva del PAPC, en concreto, a la presunción favorable del juicio de calificación de la apelación que es posible asumir tras la emisión de actos administrativos de trámite en esta instancia recursal.

Para comprender esta reflexión, es importante recordar que en el trámite del PAPC, una vez concedida la apelación, el expediente será elevado. La Secretaría Técnica del órgano resolutivo competente deberá emitir un primer acto administrativo de trámite que será notificado a los sujetos del procedimiento para informar su recepción, la competencia de la fase recursiva, informar al sujeto no apelante del escrito de apelación y, la posibilidad que tiene el apelado de absolver o adherirse al recurso.

¹⁵⁷ RIVERO ORTEGA, Ricardo. Principio de Celeridad en *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo* (pp 981 – 1000). Nueva Imprinta. Madrid, 2010. p. 992

¹⁵⁸ Cfr. RIVERO ORTEGA, Ricardo. Principio de Celeridad. p. 993

Si bien es la Comisión o la Sala del órgano resolutorio quien puede emitir pronunciamiento sobre la validez de la segunda instancia, cabe expresar que, con la primera expresión de la Secretaría Técnica en la fase recursal, el apelante podría asumir que su recurso fue tácitamente ratificado, en razón que incluso se ha invitado al apelado presentar su absolución.

Nuevamente, lo expuesto se aprecia mejor con un ejemplo. En el expediente 0173-2014/ILN-CPC, tras la emisión de la Resolución Final de primera instancia, el proveedor interpuso un recurso de apelación, el cual fue concedido y devino en la remisión del expediente a la Sala. Una vez en segunda instancia, la Secretaría Técnica de este órgano emitió y notificó al denunciante el Proveído 1 (primer acto administrativo de trámite en segunda instancia), trasladando al denunciado la apelación del proveedor, informando a su vez el plazo para absolver o adherirse a la apelación y, sin que exista expresión alguna sobre la validez del concesorio de la primera instancia. Luego, el consumidor (apelado) interpuso su recurso de adhesión a la apelación¹⁵⁹, el cual fue calificado y admitido por la Sala mediante Resolución N° 0012-2016/SPC-Indecopi de fecha 05 de enero de 2016. En esta resolución, no existió referencia alguna al concesorio de la apelación de primera instancia, presumiéndose tácitamente que el recurso de apelación interpuesto en primera instancia es válido.

En este caso, no queda dudas que la Secretaría Técnica de la Sala no cuenta con facultades (propias o por delegación) para realizar un nuevo juicio de calificación del recurso, tampoco para confirmar o declarar la nulidad del concesorio de la apelación; sin embargo, su primer proveído permite presumir que no advirtió algún yerro en el concesorio, un hecho relevante que permite al recurrente considerar (con justa razón) que su apelación será atendida. Aunado a este hecho, también se puede advertir que la Sala no emite una opinión expresa respecto el concesorio de la primera instancia.

Sin embargo, esta suposición no tiene cabida en el PAPC. De acuerdo con el artículo 4 del TUO de la LPAG¹⁶⁰, los actos administrativos deben expresarse por escrito, salvo previsión distinta por el ordenamiento jurídico. Como se advierte, la ausencia de expresión respecto el concesorio o apelación en el inicio de la segunda instancia no constituye un acto administrativo ni mucho menos un hecho regulado como tal, tampoco fuente de efectos jurídicos.

¹⁵⁹ De acuerdo con el inciso a) del Artículo Segundo de la Directiva N° 002-1999/TRI-INDECOPI

¹⁶⁰ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS – TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General
Artículo 4.- Forma de los actos administrativos

4.1 Los actos administrativos deberán expresarse por escrito, salvo que, por la naturaleza y circunstancias del caso, el ordenamiento jurídico haya previsto otra forma, siempre que permita tener constancia de su existencia. (...)

Por ello, se puede concluir que, si el primer acto administrativo de trámite de segunda instancia permite la absolución de la apelación, ello no conduce al apelante suponer la existencia de un juicio de procedencia de apelación tácito. Esto permite afirmar que no existe una vinculatoriedad y consecuencia entre dicha omisión y el análisis de fondo del recurso por parte del órgano resolutorio. Como se indicó en líneas anteriores, este escenario no es óptimo, sin embargo, tampoco es posible extraer interpretaciones favorables al apelante: este deberá mantener su incertidumbre.

2.4.3 Afectación al principio del debido procedimiento

El Tribunal Constitucional, respecto al principio del debido procedimiento reconocido en el TUO de la LPAG¹⁶¹, ha definido su contenido en diferentes pronunciamientos, de los cuales conviene referir los siguientes:

(...) el derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 139, inciso 3, de la Constitución, tal como lo ha recordado este Tribunal en reiterada jurisprudencia, es una garantía que, si bien tiene su ámbito natural en sede judicial, también es aplicable en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionatorios. En ese sentido, el debido proceso –y los derechos que lo conforman, p.ej. el derecho de defensa y la debida motivación de las resoluciones administrativas - resultan aplicables al interior de la actividad institucional (...) ¹⁶²

(...) el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los

¹⁶¹ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS – TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

¹⁶² Sentencia de Expediente N° 5514-2005-PA/TC, fundamento 3.

órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos-, o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal¹⁶³

(...) el derecho de defensa protege el derecho a no quedar en estado de indefensión en cualquier etapa del proceso judicial o del procedimiento administrativo sancionatorio. Este estado de indefensión no sólo es evidente cuando, pese a atribuírsele la comisión de un acto u omisión antijurídico, se le sanciona a un justiciable o a un particular sin permitirle ser oído o formular sus descargos, con las debidas garantías, sino también a lo largo de todas las etapas del proceso y frente a cualquier tipo de articulaciones que se puedan promover¹⁶⁴.

Tras acotar el alcance del debido procedimiento, ahora es importante observar el objeto del recurso de apelación. Según el numeral 2 del artículo 217 del TUO de la LPAG¹⁶⁵, la apelación procede contra los actos administrativos definitivos, es decir, aquellos que ponen fin a una instancia del procedimiento administrativo, sea la primera o una ulterior, que decide sobre el fondo de la cuestión planteada¹⁶⁶; pero también procede contra aquellos actos de trámite siempre que estos imposibiliten la continuación del procedimiento, es decir aquellos que “son actos instrumentales para el dictado de otro acto administrativo final, al que preparan y hacen posible”¹⁶⁷.

Esta última posibilidad recursiva permite “impugnar aquellos actos de trámite que imposibiliten la continuación de un procedimiento administrativo, como sucedería si se declara la inadmisibilidad de un pedido o, se rechaza la interposición de un recurso administrativo, por falta de presentación de algún documento o por incumplimiento de algunos de los requisitos exigidos por ley”¹⁶⁸. Para interés de la presente investigación, es posible afirmar que si un acto administrativo de trámite contiene un juicio de procedencia de la apelación y la deniega (improcedencia o inadmisibilidad), sea en primera o segunda instancia, podría ser impugnada mediante la apelación.

En los pronunciamientos de Indecopi objeto de crítica, la declaración de improcedencia del recurso ocurre en la Resolución Final emitida por el órgano resolutorio de

¹⁶³ Sentencia de Expediente N° 0090-2004-AA/TC, fundamento 24.

¹⁶⁴ Sentencia de Expediente N° 0090-2004-AA/TC, fundamento 27.

¹⁶⁵ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS – TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General 217.2 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.

¹⁶⁶ Cfr. CANOSA, Armando. Los recursos administrativos. Editorial Aboco. Buenos Aires, 1996, pg. 93.

¹⁶⁷ DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. *La impugnación de los actos de trámite ...*, p. 268

¹⁶⁸ DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. *La impugnación de los actos de trámite ...*, p 269

segunda instancia, cuyo acto administrativo causa estado y es inimpugnable, de acuerdo con el artículo 8.2 de la Directiva 001-2021-COD-INDECOPI¹⁶⁹, artículo 125 del Código¹⁷⁰ y 228 del TUO de la LPAG¹⁷¹. Como tal, este acto administrativo agota la vía administrativa, lo cual implica que sólo podría ser cuestionado por la parte agraviada ante el Poder Judicial mediante proceso contencioso administrativo.

En la presente crítica, se advierte que el nuevo juicio de procedencia de la apelación en la Resolución Final (es decir, en un acto administrativo definitivo que causa estado) y no en un acto administrativo de trámite, afecta gravemente el debido procedimiento, en tanto altera la estructura y diseño garantista que tiene este procedimiento sancionador, frustrando toda posibilidad al apelante cuestionar esta decisión aún en sede administrativa.

Y es que, la aplicación del debido procedimiento “(...) implica que la Administración Pública tiene el deber de producir sus decisiones cumpliendo las reglas que conforman el procedimiento (...)”¹⁷². Por ello, en los casos donde el recurso es denegado tras un segundo juicio de procedencia en una resolución final de segunda instancia: se contraviene la válida expectativa del apelante de tentar un pronunciamiento sobre el fondo en virtud de la nulidad del concesorio y, además, se restringe el derecho de defensa en sede administrativa en razón a la imposibilidad de impugnar la decisión salvo en sede judicial. Evidentemente, el ejercicio nulificante de un concesorio producto de una nueva calificación de apelación no puede ocurrir mediante acto administrativo que cause estado.

¹⁶⁹ Directiva 001-2021-COD-INDECOPI
Artículo 8.- Instancias administrativas

8.2. El pronunciamiento final emitido por la segunda instancia correspondiente agota la vía administrativa, y puede ser cuestionado vía la acción contencioso-administrativa ante el Poder Judicial.

¹⁷⁰ Ley N° 29571 - Código de Protección y Defensa del Consumidor

Artículo 125.- Competencia de los órganos resolutivos de procedimientos sumarísimos de protección al consumidor.

La resolución que emita la correspondiente Comisión agota la vía administrativa y puede ser cuestionada mediante el proceso contencioso administrativo.

¹⁷¹ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS – TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 228.- Agotamiento de la vía administrativa

228.1 Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso-administrativo a que se refiere el artículo 148 de la Constitución Política del Estado.

228.2 Son actos que agotan la vía administrativa:

a) El acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa o cuando se produzca silencio administrativo negativo, salvo que el interesado opte por interponer recurso de reconsideración, en cuyo caso la resolución que se expida o el silencio administrativo producido con motivo de dicho recurso impugnativo agota la vía administrativa; o

b) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica;

¹⁷² Guía Práctica sobre el procedimiento sancionador. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Guía para asesores jurídicos del Estado. Segunda Edición. Produgrafica EIRL. Lima, 2017. p. 16

Y aunque cabe alegar que aquel apelante (consumidor o proveedor) agraviado con este rechazo de su apelación aún tiene posibilidad de acudir a la vía contenciosa administrativa para que el Poder Judicial cuestione la validez de esta última Resolución Final, es importante comprender que el PAPC es para el consumidor una vía económica y célere que constituye un medio adecuado en el cual puede obtener una medida correctiva satisfactoria a sus intereses lesionados, por la cual se ha decantado y de la cual espera una expresión (favorable o no) encausada correctamente bajo un debido procedimiento.

Sin embargo, en un escenario como aquel que es objeto de crítica, el consumidor podría ver frustrada la expresión de fondo respecto su pretensión recursal (que, entiéndase, fue previamente admitida), debido a una irregularidad estrictamente procedimental que cometen algunos órganos resolutivos de segunda instancia de Indecopi. En igual sentido y con mayores agravantes, podría encontrarse aquel proveedor con la imposición de medidas correctivas y sanciones que, lamentablemente, lo obligaría a soportar o, impugnar judicialmente. En ambos casos, el ejercicio de la acción contenciosa administrativa implicará asumir todos los costos inherentes de un proceso judicial.

Bajo la exposición de estas ideas, considero que este tipo de resoluciones emitidas por la Sala o la Comisión que evalúa la procedencia de la apelación en el momento de emisión de la Resolución Final, contraviene los principios del debido procedimiento y celeridad del PAPC, gestando una situación que carece de efectos prácticos y genera incertidumbre de la validez y atención del recurso que puede interponer consumidor y/o proveedor.

Por estas razones, mi postura es que conviene a la fase recursiva sólo albergar un segundo y último juicio de procedencia de la apelación de forma expresa en cuanto el expediente sea elevado, el cual deberá emitir el órgano resolutorio competente. Esta actuación permitirá sanear la segunda instancia y con ello, ratificar o corregir algún escenario de validez o invalidez en el procedimiento sancionador, cuya oportunidad será propicia para las partes, quienes podrán ejercer sus derechos de forma idónea y coherente con sus intereses.

Capítulo 3

Requisitos de la apelación del procedimiento de protección al consumidor

En el presente capítulo se aborda un breve estudio sobre los requisitos de apelación en el PAPC y, con ello, se analizan algunos pronunciamientos cuestionables de Indecopi que exigen determinados requisitos no recogidos en normas administrativas, lo cual exige determinar si resulta correcto.

3.1 Los requisitos de la apelación

De la lectura al Decreto Legislativo N° 807, Facultades, normas y organización del Indecopi, se precisa que la apelación es el único recurso contemplado y posible de ser interpuesto en el PAPC¹⁷³. En los artículos 220, 218, 221 y 124 del TUO de la LPAG¹⁷⁴ es posible hallar todos los requisitos exigidos al apelante.

Tradicionalmente, la teoría impugnatoria califica los requisitos del recurso en requisitos de fondo (o materiales) y requisitos formales¹⁷⁵. De acuerdo con Renzo Cavani, serán requisitos formales aquellos que tienen que ver con la forma del recurso (oral o escrita)

¹⁷³ Decreto Legislativo N° 807 – Facultades, Normas y Organización del INDECOPI
TITULO V - PROCEDIMIENTO UNICO DE LA COMISION DE PROTECCION AL CONSUMIDOR Y DE LA COMISION DE REPRESION DE LA COMPETENCIA DESLEAL

Artículo 38.- El único recurso impugnativo que puede interponerse durante la tramitación del procedimiento es el de apelación, que procede únicamente contra la resolución que pone fin a la instancia, contra la resolución que impone multas y contra la resolución que dicta una medida cautelar. (...)

¹⁷⁴ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS – TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 220.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

Artículo 218. Recursos administrativos

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

Artículo 221.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

Artículo 124.- Requisitos de los escritos

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente:

1. Nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería del administrado, y en su caso, la calidad de representante y de la persona a quien represente.
2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.
3. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.
4. La indicación del órgano, la entidad o la autoridad a la cual es dirigida, entendiéndose por tal, en lo posible, a la autoridad de grado más cercano al usuario, según la jerarquía, con competencia para conocerlo y resolverlo.
5. La dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente al domicilio real expuesto en virtud del numeral 1. Este señalamiento de domicilio surte sus efectos desde su indicación y es presumido subsistente, mientras no sea comunicado expresamente su cambio.
6. La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA.
7. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados.

¹⁷⁵ Cfr. FRANCISKOVIC INGUNZA, Beatriz y otros. 2016. El recurso de apelación por un tercero legitimado. En *La Apelación en el Proceso Civil* (pp. 87 - 98). Lima: Gaceta Jurídica. p. 96.

y las formalidades (que tienen que ver con la realización del modo, tiempo y lugar)¹⁷⁶; los requisitos materiales tienen que ver “con elementos que exigen una cognición más profunda respecto (...) soporte fáctico del acto, para determinar si este es válido y, además, si puede desplegar su eficacia”¹⁷⁷.

De la lectura a las normas administrativas precitadas, es posible identificar como requisitos formales:

- i) La apelación deberá efectuarse bajo forma escrita, en determinado plazo, con la identificación del apelante (nombre, documento de identidad, domicilio, lugar y fecha), dirigido al mismo órgano resolutorio emisor del acto administrativo impugnado, indicación del expediente administrativo, y la lista de documentos que anexa.
- ii) Expresión concreta de lo pedido (petitorio recursal), fundamentación del recurso de hecho y derecho (si fuese posible) y la precisión si ocurre por diferente interpretación de prueba o por cuestión de derecho.

Continuando con la clasificación de Renzo Cavani, los requisitos materiales de un recurso son: la idoneidad (o adecuación), legitimidad para recurrir, interés recursal e inexistencia de hecho extintivo o impeditivo del derecho subjetivo de recurrir¹⁷⁸. En relación a ello, la apelación del PAPC exige:

- i) Todo tipo de contradictorio contra un acto administrativo final o de trámite (con posibilidad de ser impugnado en sede administrativa), siempre deberá ser calificado como un recurso de apelación, en tanto no existe otro recurso posible de ser interpuesto en el PAPC.
- ii) Sobre la legitimidad para recurrir, el artículo 217 del TUO de la LPAG¹⁷⁹ precisa que el apelante puede ser aquella parte agraviada con un acto administrativo que viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo.
- iii) En relación al interés recursal, ello exige que la apelación sea necesaria y útil al apelante, lo cual implica que la decisión administrativa perjudica al impugnante y, que el recurso constituya para este una posibilidad de revertir el perjuicio.

¹⁷⁶ Cfr. CAVANI, Renzo. Teoría impugnatoria. Recursos y revisión de la cosa juzgada. pp. 78 y 79.

¹⁷⁷ CAVANI, Renzo. Teoría impugnatoria. Recursos y revisión de la cosa juzgada. p. 79.

¹⁷⁸ Cfr. CAVANI, Renzo. Teoría impugnatoria. Recursos y revisión de la cosa juzgada. p. 79 y ss.

¹⁷⁹ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS – TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General Artículo 217. Facultad de contradicción

217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

iv) Finalmente, no es posible apelar si acaso ocurren hechos que extingan el derecho impugnatorio y, tampoco un hecho que impida la interposición de un recurso.

No existen mayores dificultades de estudio a los requisitos de la apelación del PAPC, salvo por aquellos que el numeral 2 del artículo 124 y el artículo 220 del TUO de la LPAG¹⁸⁰ indica “expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho”, así como el sustento “en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho”.

Respecto el primer requisito, este alude a recoger la pretensión recursal en un petitorio, es decir, identificar cuales extremos de la parte decisora de la Resolución Final se busca revocar, o su declaración de nulidad. Este petitorio recursal debe ir acompañado de los fundamentos necesarios de hecho o derecho que justifiquen el pedido. Los fundamentos de hecho son aquellas razones y la explicación de hechos determinantes que sustentan la pretensión formulada; mientras que los fundamentos de derecho son las razones esenciales que se toman en cuenta para subsumir (o no) el hecho dentro del supuesto hipotético de la norma jurídica¹⁸¹.

Respeto el segundo requisito, se alude a la identificación del error *in iudicando* que se supone adolece la resolución final, es decir, el error de juicio. Este puede sustentarse en una cuestión de hecho, o una cuestión de derecho. Cuando existe por una cuestión de derecho, es porque existe un yerro en la aplicación o interpretación del derecho en el caso concreto; cuando se refiere a una cuestión de hecho, existe una equivocada apreciación de los hechos, en gran medida, una deficiente valoración de los medios de prueba¹⁸². En consecuencia, el apelante deberá sustentar su impugnación haciendo expresión manifiesta del tipo de error de juicio, es decir si corresponde a una cuestión de hecho o de derecho.

A mi entender, este último requisito no obliga al apelante que dicha identificación se ofrezca bajo un formalismo imperativo o expresión técnica, pero sí identificar o, al menos referir expresamente el error existente en la apelada. Esta última reflexión se sostiene en virtud del principio administrativo de informalidad recogido en el artículo 223 del TUO de la

¹⁸⁰ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS – TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General
Artículo 124.- Requisitos de los escritos

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente: (...)

2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho. (...)

Artículo 220.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

¹⁸¹ Véase la Casación N° 2177-2007-La Libertad de fecha 16 de enero de 2008.

¹⁸² Cfr. CAVANI, Renzo. Teoría impugnatoria. Recursos y revisión de la cosa juzgada. p. 56

LPAG¹⁸³, el cual para Morón Urbina “establece en la realidad una presunción a favor del administrado, para protegerlo de la mera forma o el rito, propio del procedimiento administrativo tradicional”¹⁸⁴.

Aunque los requisitos de la apelación no se encuentran libres de críticas, es importante precisar que estos se encuentran vigentes en el PAPC, por ende, deviene en exigible su cumplimiento al interponer la apelación.

3.2 La expresión de los órganos resolutivos: requisitos adicionales de la apelación

Existen pronunciamientos por parte de diferentes órganos resolutivos de Indecopi que, actuando como segunda instancia (es decir, las distintas Comisiones a nivel nacional y la Sala), declaran improcedente la apelación porque consideran que el recurso no contiene requisitos establecidos en los artículos 358, 366 y 367 del CPC¹⁸⁵.

A modo de ejemplo, se cita una expresión recurrente en este tipo de pronunciamientos¹⁸⁶:

¹⁸³ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS – TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General Título Preliminar - Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

1.6. Principio de informalismo.- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

¹⁸⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Los recursos en la ley del procedimiento administrativo general y en los procedimientos sectoriales*. División de Estudios Legales de Gaceta Jurídica. Lima, 2009. P. 13.

¹⁸⁵ Código Procesal Civil

Artículo 358.- El impugnante fundamentará su pedido en el acto procesal en que lo interpone, precisando el agravio y el vicio o error que lo motiva. El impugnante debe adecuar el medio que utiliza al acto procesal que impugna.

Artículo 366.- El que interpone apelación debe fundamentarla, indicando el error de hecho o de derecho incurrido en la resolución, precisando la naturaleza del agravio y sustentando su pretensión impugnatoria.

Artículo 367. Admisibilidad e improcedencia

La apelación se interpone dentro del plazo legal ante el juez que expidió la resolución impugnada, acompañando el recibo de la tasa judicial respectiva cuando esta fuera exigible.

La apelación que no acompañe el recibo de la tasa, se interponga fuera del plazo, que no tenga fundamento o no precise el agravio será de plano declarada inadmisibile o improcedente, según sea el caso.

Para los fines a que se refiere el artículo 357, se ordenará que el recurrente subsane en un plazo no mayor de cinco días, la omisión o defecto que se pudiera advertir en el recibo de pago de la tasa respectiva, en las cédulas de notificación, en la autorización del recurso por el letrado colegiado o en la firma del recurrente, si tiene domicilio en la ciudad sede del órgano jurisdiccional que conoce de la apelación. De no subsanarse la omisión o defecto, se rechazará el recurso.

Si el recurrente no tuviera domicilio procesal en la ciudad sede del órgano jurisdiccional que conoce de la apelación, tramitará la causa de manera regular y será el juez quien ordene la correspondiente subsanación del error.

El superior también puede declarar inadmisibile o improcedente la apelación, si advierte que no se han cumplido los requisitos para su concesión. En este caso, además, declarará nulo el concesorio.

¹⁸⁶ Sólo por mencionar algunos pronunciamientos, se refieren: Resolución Final 0001-2023-Indecopi-LAL de fecha 05 de enero de 2023, Resolución 119-2023/Indecopi-ICA de fecha 15 de junio de 2023, Resolución 266-2023/Indecopi-CUS de fecha 26 de mayo de 2023, Resolución 0004-2023/Indecopi-CAJ de fecha 13 de enero de 2022, Resolución 180-2021/Indecopi-PIU de fecha 24 de marzo de 2021, Resolución 100-2021/Indecopi-AQP de fecha 04 de marzo de 2021, Resolución Final 077-2020/CPC-Indecopi-PUN de

Los artículos 358°, 366° y 367° del Código Procesal Civil, norma de aplicación supletoria a los procedimientos administrativos, establecen como requisitos de procedencia del recurso de apelación:

- (i) La identificación del vicio o error de hecho o derecho contenido en la resolución cuestionada.
- (ii) El sustento de la pretensión impugnatoria.
- (iii) La fundamentación del agravio que le produce la resolución impugnada.

Es preciso señalar que, de no cumplirse con tales requisitos, el recurso impugnatorio deberá ser declarado improcedente por el superior jerárquico.

En este punto resulta relevante limitar el objeto de estudio de este capítulo. No es materia de reflexión o cuestión aquellos requisitos que expresamente se encuentran contemplados en las normas procedimentales que rigen en el PAPC, a modo de ejemplo, el plazo de interposición del recurso, la identificación del apelante, entre otros; si serán objeto de estudio aquellos requisitos de la apelación exigidos por diferentes Comisiones y la Sala en virtud de una aplicación supletoria de normas del CPC.

Es preciso determinar el fundamento de la supletoriedad en el PAPC y, posterior a ello, realizar el análisis de cada uno de estos requisitos a efectos de determinar su necesidad y utilidad. Finalmente, será importante abordar determinadas figuras inherentes en el procedimiento administrativo, los cuales coadyuvarán a ofrecer una postura frente a los pronunciamientos que exigen el cumplimiento de requisitos supletorios establecidos en el CPC.

3.3 La aplicación supletoria de normas procesales en el procedimiento de protección al consumidor

Los pronunciamientos objeto de crítica precisan que la apelación deberá reunir requisitos regulados en el CPC, es decir, se debe efectuar una aplicación supletoria de norma.

Como punto de partida, importa observar si nos encontramos ante alguna laguna de ley, la cual se define como “un vacío jurídico, no existe una disposición legal aplicable al caso concreto; se dice también que existe una laguna de ley cuando se da una imprecisión o una falta de claridad en un precepto normativo. Así pues, se considera en doctrina que el sistema jurídico presenta una laguna cuando para una determinada factispecies una norma

fecha 13 de octubre de 2020, Resolución Final 0125-2021/Indecopi-CHT de fecha 08 de julio de 2021, Resolución Final 0471-2019/Indecopi-LAM de fecha 15 de julio de 2019, Resolución N° 08-2017/CC2 de fecha 05 de enero de 2017, Resolución 0039-2022/SPC-Indecopi de fecha 10 de enero de 2022, Resolución 0001-2021/SPC-Indecopi de fecha 06 de enero de 2021, Resolución 1266-2020/SPC-Indecopi de fecha 06 de agosto de 2020, Resolución 3234-2019/SPC-Indecopi de fecha 18 de noviembre de 2019, entre otras.

perteneciente al sistema no haya previsto alguna consecuencia jurídica”¹⁸⁷. Francesco Carnelutti define a la laguna de ley como un supuesto de hecho no regulado en la fuente normativa, o cualquier otra¹⁸⁸. Existen otros autores que conceptúan la laguna de ley cuando la norma jurídica, a pesar de existir, resulta deficiente¹⁸⁹.

Cuando se estudia la apelación en el PAPC es posible encontrar su regulación clara y expresa en el TUO de la LPAG, así como todos los requisitos exigibles, tal y como se refiere en líneas anteriores. Por ello, es posible afirmar sobre la regulación de la apelación en el PAPC, que no existe una vacío o imprecisión que exija la aplicación supletoria del CPC.

Respecto esta herramienta jurídica, María Hernández indica que:

La supletoriedad de las normas opera cuando, existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, sino que es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades (...), se aplica sólo para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones de forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes (...). El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente en leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general (...). Para que opere la supletoriedad de la ley, se deben cumplir ciertos requisitos (...): que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente (...); que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada (...); y, por último, que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra¹⁹⁰.

Por su parte, Luis Orellana señala que “(...) aparece la supletoriedad en la prelación de fuentes, al definirse un orden de reemplazos para la ley en caso de insuficiencia regulativa con el objeto de asegurar la coherencia y hermeticidad del ordenamiento jurídico”¹⁹¹, para este

¹⁸⁷ HERNÁNDEZ RODRIGUEZ, María V. El problema de las lagunas. Rasgos distintivos y razones de las peculiaridades de las lagunas canónicas. En *Anuario de Derecho Canónico: Revista de la Facultad de Derecho Canónico integrada en la Universidad Católica de Valencia*. 2015, p. 161.

¹⁸⁸ Cfr. CARNELUTTI, Francesco. *Teoría General del Derecho*. Madrid, 1941, p. 115.

¹⁸⁹ Cfr. DIEZ-PICAZO y SÁNCHEZ DE LEÓN, L., *Experiencias jurídicas y Teoría del Derecho*, Barcelona 1993, p. 277.

¹⁹⁰ HERNÁNDEZ RODRIGUEZ, María V. El problema de las lagunas, pp. 163 y ss.

¹⁹¹ ORELLANA RETAMALES, Luis. La Supletoriedad de las Leyes. En *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 27 N° 4, pp. 807-822 (2000), Sección Estudios p 810.

autor “La supletoriedad cumple así una doble función presente en su misma definición, primera acepción: es un remedio, una solución ante la falta de la parte en un todo e integra cuando hay carencia de la parte en ese todo”¹⁹².

En el intento de esclarecer esta aplicación supletoria del CPC en el procedimiento administrativo, Ramón Huapaya opina que “la situación que se presentaba antes de la vigencia de la LPAG, en la cual, con la finalidad de evitar el *non liquet*, los operadores jurídicos ante la insuficiencia de la regulación procedimental administrativa anterior a la LPAG recurrían a las normas del ordenamiento procesal civil para solventar los vacíos de dicha normatividad, ha quedado superada mediante la vigencia del sistema de fuentes del procedimiento administrativo, así como gracias a la caracterización del ordenamiento jurídico-administrativo como autónomo de otras disciplinas jurídicas, así como con capacidad de autointegración”¹⁹³.

Como se ha referido en líneas anteriores, en los pronunciamientos objeto de crítica de Indecopi no es posible hallar la motivación que permita conocer o identificar alguna ausencia o imprecisa regulación de la apelación en el PAPC. Y es que, el empleo de normas supletorias por parte de los órganos resolutivos responsables conduce a la conclusión que las normas administrativas que regulan los requisitos de la apelación del PAPC son (al menos) insuficientes.

Importa en este punto hacer alusión a la Directiva 001-2021-COD-Indecopi, la cual establece que al PAPC se aplicará de forma supletoria a aquellas disposiciones del TUO de la LPAG, y que la regulación del proceso civil será aplicable sólo en cuanto resulte compatible con el régimen administrativo¹⁹⁴; estableciendo una prelación en la aplicación de normas.

Cabe señalar que la supletoriedad normativa exige que no se contravenga las bases esenciales del sistema legal al cual pertenece la institución sustituida, en el presente caso, las normas adjetivas del proceso civil no pueden contravenir aquellos principios del PAPC. Así, cabe indicar que el legislador diseñó para el proveedor y el consumidor, un procedimiento administrativo completo y garantista (debido proceso), cuyo trámite se desarrolla sin rigidez estricta en una instancia administrativa (principio de informalidad). Tal y como establece el Tribunal Constitucional “El debido procedimiento en sede administrativa supone una garantía

¹⁹² ORELLANA RETAMALES, Luis. La Supletoriedad de las Leyes. p 809.

¹⁹³ HUAPAYA TAPIA, R., Administración pública, derecho administrativo y regulación: estudios y cuestiones, Ara editores, Lima 2011, p. 102.

¹⁹⁴ Directiva 001-2021-COD-INDECOPI

Artículo 18.- Otras reglas procedimentales

18.1. En todo lo no previsto en la presente Directiva y en las disposiciones especiales, es aplicable a los procedimientos, de manera supletoria, la LPAG. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

genérica que resguarda los derechos del administrado durante la actuación del poder de sanción de la administración. Implica el sometimiento de la actuación administrativa a reglas previamente establecidas, las cuales no pueden significar restricciones a las posibilidades de defensa del administrado y menos aún condicionamientos para que tales prerrogativas puedan ser ejercitadas en la práctica”¹⁹⁵.

Aceptar la supletoriedad de los artículos 358, 366 y 367 del CPC en el PAPC, es negar la regulación completa que tiene la apelación en el TUO de la LPAG y, exigir al apelante un recurso que reúna requisitos más rigurosos, constituye una restricción que no se condice con la naturaleza del procedimiento administrativo, como lo son: transigir la posibilidad que la propia administración pública corrija alguna decisión errada en Resolución Final de primera instancia, la inexigibilidad a las partes de defensa cautiva, la exigibilidad de agotamiento de vía administrativa para acudir eventualmente a un proceso contencioso administrativo, y el respeto a los principios administrativos, siendo uno de ellos aquel de informalidad.

Por ende, resulta errónea la supletoriedad de los requisitos de la apelación del CPC en un PAPC, *máxime* cuando esta actuación a cargo de los órganos resolutivos de Indecopi se realiza sin un claro razonamiento lógico expositivo que, en esencia, contraviene el debido proceso administrativo.

3.4 Los requisitos de la apelación del Código Procesal Civil

Una vez advertida que la supletoriedad de normas del CPC realizada por algunos órganos resolutivos de Indecopi resulta indebida, ahora es importante analizar cuáles son los requisitos que recogen los artículos 358, 366 y 367 del CPC¹⁹⁶. De estos, se obtienen:

¹⁹⁵ Véase Sentencia del Tribunal Constitucional del expediente N° 3741-2004-AA/TC, fundamento 21.

¹⁹⁶ Código Procesal Civil

Artículo 358.- El impugnante fundamentará su pedido en el acto procesal en que lo interpone, precisando el agravio y el vicio o error que lo motiva. El impugnante debe adecuar el medio que utiliza al acto procesal que impugna.

Artículo 366.- El que interpone apelación debe fundamentarla, indicando el error de hecho o de derecho incurrido en la resolución, precisando la naturaleza del agravio y sustentando su pretensión impugnatoria.

Artículo 367. Admisibilidad e improcedencia

La apelación se interpone dentro del plazo legal ante el juez que expidió la resolución impugnada, acompañando el recibo de la tasa judicial respectiva cuando esta fuera exigible.

La apelación que no acompañe el recibo de la tasa, se interponga fuera del plazo, que no tenga fundamento o no precise el agravio será de plano declarada inadmisibile o improcedente, según sea el caso.

Para los fines a que se refiere el artículo 357, se ordenará que el recurrente subsane en un plazo no mayor de cinco días, la omisión o defecto que se pudiera advertir en el recibo de pago de la tasa respectiva, en las cédulas de notificación, en la autorización del recurso por el letrado colegiado o en la firma del recurrente, si tiene domicilio en la ciudad sede del órgano jurisdiccional que conoce de la apelación. De no subsanarse la omisión o defecto, se rechazará el recurso.

Si el recurrente no tuviera domicilio procesal en la ciudad sede del órgano jurisdiccional que conoce de la apelación, tramitará la causa de manera regular y será el juez quien ordene la correspondiente subsanación del error.

(i) La identificación del vicio o error de hecho o derecho contenido en la resolución cuestionada.

(ii) El sustento de la pretensión impugnatoria.

(iii) La fundamentación del agravio que le produce la resolución impugnada.

A continuación, se efectúa un análisis de cada uno de estos requisitos bajo la perspectiva del derecho procesal a efectos de determinar su exigencia en la apelación, y si acaso corresponde su exigencia en la apelación del PAPC.

3.4.1 *La identificación del vicio o error de hecho o derecho en la resolución apelada*

De acuerdo con Enrique Véscovi “El error *in iudicando* es un error sobre el fondo (contenido) y consiste normalmente en una violación a la ley desaplicándola correctamente. Dicho, en otros términos: el error *in iudicando* puede consistir sea en la aplicación de una ley inaplicable, la no aplicación de la que fuere aplicable; o en la errónea aplicación de ella. El error *in procedendo* (*vicio*), en cambio, es la desviación de los medios que señala el Derecho Procesal para la dilucidación del proceso; son los vicios del procedimiento, las irregularidades que afectan a los diversos actos procesales que componen el proceso”¹⁹⁷.

Renzo Cavani especifica respecto el error *in iudicando* que “cuando hablamos de <<cuestión de derecho>> me refiero a un error en la interpretación o aplicación del derecho al caso concreto; mientras que, cuando hablamos de <<cuestión de hecho>>, se alude a un error en la apreciación de los hechos, lo cual estriba, en gran medida, en una deficiente valoración de los medios de prueba. El error de juicio se refiere, pues, al *contenido de la decisión*”¹⁹⁸. Finalmente, este último autor señala que “el vicio presupone *siempre* una violación de norma procesal, pero, específicamente, una *norma procedimental*, esto es, una norma que tiene que ver con la *actividad del procedimiento*”¹⁹⁹.

Aclarados los conceptos de error *in iudicando* y vicio *in procedendo* que se deben hacer referencia en la apelación, ahora importa reflexionar si la ulterior instancia judicial realiza un juicio *ex novo* o sólo revisora respecto aquellas decisiones que fueron apeladas. Para ello, importa analizar la expresión de la Corte Suprema de Justicia de la República:

(...) concedida la apelación, el superior, por el principio de la plenitud, tiene las mismas facultades que el inferior, de tal manera que puede examinar la demanda en

El superior también puede declarar inadmisibile o improcedente la apelación, si advierte que no se han cumplido los requisitos para su concesión. En este caso, además, declarará nulo el concesorio.

¹⁹⁷ VÉSCOVI, Enrique. Los recursos judiciales y demás medios impugnatorios, p. 37. Disponible en: https://www.academia.edu/31590320/Enrique_V%C3%A9scovi_Los_recursos_judiciales_y_dem%C3%A1s_medios_impugnatorios

¹⁹⁸ CAVANI, Renzo. Teoría impugnatoria, p. 56 – 57.

¹⁹⁹ CAVANI, Renzo. Teoría impugnatoria, p. 57

todos sus aspectos, analizar nuevamente la prueba y aun admitir y analizar cuestiones no consideradas por el inferior; pero esa regla general queda limitada en los casos en que el recurso se interpone contra una parte determinada de la sentencia, pues entonces el revisor sólo podrá pronunciarse sobre lo que es materia del mismo, lo que se expresa en el aforismo latino “*tantum devolutum quantum appellatum*”, y circunscribe el debate a los extremos apelados²⁰⁰.

En consecuencia, si la apelación válida transige y obliga al juez superior examinar la controversia a plenitud y, en virtud de ello advertir o no sus vicios o errores, sean estos identificados o no por el apelante, es posible concluir que resultará intrascendente tal identificación del error o vicio en la apelada. Y es que, conforme señala Piero Calamandrei "el derecho de apelar no está dado en cuanto la sentencia apelada sea defectuosa, sino en cuanto la sentencia apelada es de primer grado"²⁰¹. Aclarado este punto y evidenciándose intrascendente, pero si obligatorio el cumplimiento de la identificación del vicio *in procedendo* o error de juicio en la apelación del proceso civil, importa ahora observar si una situación similar o afín es exigible en la apelación del PAPC.

El artículo 220 del TUO de la LPAG²⁰² indica que la apelación se interpone cuando existe diferente interpretación de pruebas (error *in iudicando* por cuestión de hecho) o frente a cuestiones de puro derecho (error *in iudicando* por cuestión de derecho), sin referencia alguna al vicio *in procedendo*, aunque no cabe duda que este pedido puede formularse, en virtud del artículo 11 del TUO de la LPAG²⁰³. Por ende, es posible aseverar que esta exigencia de identificación del vicio o error ya se encuentra establecida en la norma administrativa; sin embargo, es posible indicar que, dada la finalidad propia que tiene el recurso en sede

²⁰⁰ Véase Casación N° 857-1998-LIMA de fecha 17 de noviembre de 1998, fundamento 5.

²⁰¹ CALAMANDREI, Piero. "Appello civile". En *Enciclopedia italiana*. Vol. VII. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana, 1929, pp. 731.

²⁰² Decreto Supremo N° 004-2019-JUS – TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General
Artículo 220.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

²⁰³ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS – TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General
Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad

11.1 Los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley.

11.2 La nulidad de oficio será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto. Si se tratara de un acto dictado por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad se declarará por resolución de la misma autoridad.

La nulidad planteada por medio de un recurso de reconsideración o de apelación será conocida y declarada por la autoridad competente para resolverlo.

11.3 La resolución que declara la nulidad dispone, además, lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido, en los casos en que se advierta ilegalidad manifiesta, cuando sea conocida por el superior jerárquico.

administrativa, esta identificación resulta igual (incluso más) intrascendente que en el proceso civil. Y es que, tal y como precisa el artículo 227 y el artículo 11 del TUO de la LPAG²⁰⁴, el órgano resolutorio superior cuenta con amplitud para resolver la materia, entre las cuales podrá advertir vicios de invalidez en el procedimiento identificados por el administrado o advertidos de oficio y, dependiendo de la naturaleza de los mismos, el órgano resolutorio superior podrá decantarse por la reposición del procedimiento al momento del vicio o, resolver con pronunciamiento. Esto quiere decir que no se encuentra sujeto a la identificación de vicio o error que el apelante formule.

Cabe la reflexión si la identificación del error de juicio en la apelación permitirá a la administración pública determinar cuál de recurso desea interponer el apelante (debido a que, además de la apelación, existen otros recursos); sin embargo, en el PAPC ello resultaría intrascendente en la medida que es viable sólo el recurso de apelación.

Más allá de la obligación de este requisito, considero conveniente en la práctica que todo recurso identifique el vicio o error en la apelada, no porque el juez u órgano administrativo deba limitar su reexamen en ello, sino por la obligación que impone al decisor hacer referencia en su motivación a los argumentos del apelante, en concreto, al vicio o error identificado.

Por estas consideraciones, no es posible hallar un fundamento relevante que permita comprender el motivo para aplicar supletoriamente normas del CPC en el PAPC cuando ya existe una exigencia de identificar el error de juicio, *máxime* cuando ni siquiera se advierte una finalidad trascendente que esta identificación tendría para el órgano resolutorio a cargo de la segunda instancia.

²⁰⁴ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS – TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad

11.1 Los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley.

11.2 La nulidad de oficio será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto. Si se tratara de un acto dictado por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad se declarará por resolución de la misma autoridad.

La nulidad planteada por medio de un recurso de reconsideración o de apelación será conocida y declarada por la autoridad competente para resolverlo.

11.3 La resolución que declara la nulidad dispone, además, lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido, en los casos en que se advierta ilegalidad manifiesta, cuando sea conocida por el superior jerárquico.

Artículo 227.- Resolución

227.1 La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimarás las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión.

227.2 Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

3.4.2 *El sustento de la pretensión impugnatoria*

De acuerdo con los artículos 358, 366 y 367 del CPC²⁰⁵, la fundamentación del recurso es un requisito de procedencia, cuya omisión deviene en su rechazo. Para Monroy Gálvez “la alegación específica que haga el recurrente, es el mejor sustento para el reexamen de la resolución”²⁰⁶, sin embargo, una parte de la doctrina cuestiona la exigencia de este tipo de requisito, pues como ya se ha referido, el juzgador se encuentra limitado sólo a la pretensión recursal, y no al error o vicio advertido por el apelante, mucho menos a su fundamentación.

Y es que, el efecto devolutivo es aquel que “consiste en la *transferencia* de la materia impugnada al conocimiento del órgano que resolverá el recurso”²⁰⁷, una de las dimensiones de este efecto es la profundidad del conocimiento de aquello impugnado, siendo que el órgano de segunda instancia no está limitado a los fundamentos desarrollados por el recurrente, ni a aquellos de la resolución apelada²⁰⁸. En esta línea expositiva, para Eugenia Ariano “la fundamentación (en los términos del art. 366 CPC) como requisito de "procedencia" de un recurso es propia de aquellos recursos que solo pueden basarse en las causales expresamente señaladas por la ley (*id est*, entre nosotros, con toda claridad el recurso de casación). Y en tales casos, es requisito de "procedencia" porque el recurso no puede sino "fundarse" en alguno de los motivos legales. Si, en cambio, se funda en otros, simplemente no procede”²⁰⁹.

El *ad quem* tiene la obligación de pronunciarse en relación estricta a la pretensión recursal formulada por el apelante, sin embargo, para cumplir ello puede o no hacer propios los argumentos del escrito de apelación. Piénsese en aquel demandado que apela en íntegro una sentencia fundada y fundamenta su recurso sólo aduciendo que no se valoraron correctamente las pruebas (cuestión de hecho); sin embargo, el juez superior desestima su argumento, pero advierte que el *a quo* aplicó incorrectamente una norma (cuestión de derecho), por lo cual, corrigiendo el yerro del *a quo*, revoca la apelada (es decir, declara

²⁰⁵ Código Procesal Civil

Artículo 358.- El impugnante fundamentará su pedido en el acto procesal en que lo interpone, precisando el agravio y el vicio o error que lo motiva. El impugnante debe adecuar el medio que utiliza al acto procesal que impugna.

Artículo 366.- El que interpone apelación debe fundamentarla, indicando el error de hecho o de derecho incurrido en la resolución, precisando la naturaleza del agravio y sustentando su pretensión impugnatoria.

Artículo 367.- (...) La apelación que no acompañe el recibo de la tasa, se interpongan fuera del plazo, que no tenga fundamento o no precise el agravio será de plano declarada inadmisibile o improcedente, según sea el caso.(...)

²⁰⁶ MONROY GALVEZ, Juan. “Los medios impugnatorios en el Código Procesal Civil”. En *Ius et Veritas*. N° 5, Lima, 1992, p. 24.

²⁰⁷ CAVANI, Renzo. Teoría impugnatoria, p. 88

²⁰⁸ CAVANI, Renzo. Teoría impugnatoria, p. 90

²⁰⁹ ARIANO DEHO, Eugenia. Impugnaciones Procesales. Pacífico Editores. Lima, 2015, p. 122.

fundada la pretensión recursal del apelante), pero en base a un fundamento distinto a aquel ofrecido.

Cabe señalar que el Código de Procedimientos Civiles del año 1912 (véase Artículo 1090 y 1102) no exigía al apelante fundamentar la apelación, otorgándole un carácter facultativo, exigiendo sí formular la pretensión recursal expresa, con lo cual limitada el efecto devolutivo, pero no su profundidad. Para Eugenia Ariano, el legislador peruano advirtió este hecho como muy complaciente con el recurrente, gestando así la obligación de fundamentar el recurso²¹⁰.

Así, si bien se puede apreciar que el recurso de apelación en el proceso civil exige al recurrente una sustentación, en la práctica esta deviene en innecesaria para el *ad quem*, ya que puede sostener su decisión en fundamentos distintos. A mayor detalle y en concordancia con lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia de la República ha señalado que el órgano de segunda instancia “(...) al absolver el grado conoce *ex - novo*, es decir, conoce de todo el proceso como instancia, no estando limitada en su conocimiento a los fundamentos que sirven de sustento al recurso de apelación respectivo, sin embargo, no puede modificar la resolución impugnada en perjuicio del apelante conforme lo dispone el artículo 370 del Código Procesal acotado”²¹¹.

Dicho esto, surge ahora la cuestión si resulta necesaria la fundamentación del recurso en el PAPC, dado que el órgano superior administrativo tiene potestades para confirmar o revocar la decisión apelada bajo fundamentos distintos a los del apelante, en virtud a la finalidad correctiva que tendría dicho recurso para la propia administración pública. La respuesta evidente, al igual que en el proceso civil es que no.

Sin embargo, es importante advertir que este requisito de fundamentación de la pretensión es exigible al apelante en virtud del numeral 2 del artículo 124 del TUO de la LPAG²¹², es decir, no sólo por la aplicación supletoria del CPC. Por ello, Indecopi no puede establecer como exigencia este tipo de requisito en relación al CPC, *máxime* cuando se advierte que, aun siendo exigible por las normas administrativas, constituye una carga intrascendente en la medida que la decisión de segunda instancia no se encuentra

²¹⁰ Cfr. ARIANO DEHO, Eugenia. Impugnaciones Procesales. p. 122

²¹¹ Véase Casación N° 1123-00 ICA de fecha 25 de octubre de 2000, fundamento 2.

²¹² Decreto Supremo N° 004-2019-JUS – TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General Artículo 124.- Requisitos de los escritos

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente:

(...)

2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.

(...)

condicionada a los fundamentos de la apelación, lo cual ocurre también en la vía procesal civil.

3.4.3 *La fundamentación del agravio que le produce la resolución impugnada*

Para Alexander Rioja, en todo proceso judicial cualquiera de las partes tiene el derecho a impugnar la sentencia que considere contiene un agravio en su contra²¹³. El perjuicio que causa una resolución se le denomina “agravio”²¹⁴, es la lesión que provoca la resolución a la parte y constituye la base objetiva que otorga el interés concreto para apelar; tratándose de sentencias, el agravio es sinónimo de *decisión desfavorable* a una de las partes²¹⁵. De acuerdo con el artículo 358 y el artículo 366 del CPC²¹⁶, existe una obligación a cargo del apelante de fundamentar su recurso, en concreto, precisar el agravio y su naturaleza, en tanto constituye un requisito de procedencia de la apelación según el artículo 367 del CPC²¹⁷.

De acuerdo con Eugenia Ariano, más que una “precisión” de la naturaleza del agravio (la cual resulta en muchos casos evidente), parece que el CPC quiso exigir como requisito “en qué” agravia la apelada al recurrente cuando esto no resulte fácilmente perceptible, dado que es este el requisito de procedencia de la apelación (y no su precisión), a modo de ejemplo, cuando un demandado apela una sentencia que declara improcedente la demanda, podría liminarmente advertirse que carece de interés recursal, sin embargo, este realmente puede existir si se piensa que el demandado busca un pronunciamiento de fondo, es decir, de infundada la demanda²¹⁸. Y es que, según la jurista referida “existe una práctica judicial en donde, si es que no se dice nada sobre el agravio, se rechaza el recurso de apelación, entendiendo que no habría interés recursal. Pero esto, realmente, es equivocado, puesto que una cosa es «precisar» agravio y otra, muy diferente, es si este existe (o sea, si existe interés

²¹³ Cfr. RIOJA BERMUDEZ, A. (2016). El agravio en el recurso de apelación. En *La apelación en el proceso civil*. Lima: Gaceta Jurídica. p. 107.

²¹⁴ ARIANO DEHO, Eugenia. Impugnaciones Procesales, p.105

²¹⁵ ARIANO DEHO, Eugenia. Impugnaciones Procesales, 2015, p.124.

²¹⁶ Código Procesal Civil

Artículo 358.- El impugnante fundamentará su pedido en el acto procesal en que lo interpone, precisando el agravio y el vicio o error que lo motiva. El impugnante debe adecuar el medio que utiliza al acto procesal que impugna.

Artículo 366.- El que interpone apelación debe fundamentarla, indicando el error de hecho o de derecho incurrido en la resolución, precisando la naturaleza del agravio y sustentando su pretensión impugnatoria.

²¹⁷ Código Procesal Civil

Artículo 367.- (...) La apelación que no acompañe el recibo de la tasa, se interponga fuera del plazo, que no tenga fundamento o no precise el agravio será de plano declarada inadmisibles o improcedente, según sea el caso. (...)

²¹⁸ Cfr. ARIANO DEHO, Eugenia. Impugnaciones Procesales, p. 125.

recursal). De allí que, si no se precisa el agravio, el juez debe declarar la inadmisibilidad, solo por cumplir el requisito exigido por la ley”²¹⁹.

Para con Renzo Cavani, “aunque no tiene mayor sentido que se precise *por qué* una resolución desfavorable al apelante le agravia (se trata de una redundancia: le agravia porque no le dieron *todo* lo que pidió), es necesario destinar un acápite en el recurso de apelación para indicar el agravio, por más que se coloquen fórmulas muy generales y vacías («Esta resolución me agravia porque no me permite obtener una tutela jurisdiccional para mi derecho»; «el agravio que esta resolución me produce es que no me posibilita gozar y disfrutar de mi derecho»)²²⁰. Eugenia Ariano también coincide respecto este punto “los apelantes, tal cual si se tratara de una demanda indemnizatoria, indican (con toda fantasía) que la resolución les produce tal o cual "daño" (patrimonial o, incluso, moral ...), simplemente para no exponerse a la declaración de improcedencia. Tales "precisiones" son del todo ajenas al "agravio" del que discurrimos”²²¹. Finalmente “no debería quedar dudas que un recurso de apelación sin que se haya precisado el agravio es un defecto *subsancable* y, con ello, debería ser declarado inadmisibile. No obstante, no faltan los casos en que el juez, dado que el artículo 367 § 2 no hace una adecuada precisión, y teniendo en cuenta el equívoco artículo 128 (que vincula la improcedencia con un «requisito de fondo»), declara la *improcedencia* del recurso de apelación”²²².

Abordadas estas críticas procesales respecto la fundamentación expresa del agravio y su naturaleza, ahora conviene efectuar reflexión si resulta necesaria su exigencia en la apelación del PAPC. En primer lugar, es de destacar que el agravio que genera la Resolución Final al apelante es, en casi todos los casos evidentes (salvo en el ejemplo propuesto en líneas anteriores), por ello si en el proceso civil el fundamento de su exigencia es débil e innecesario, lo mismo ocurre en el PAPC.

Por otra parte, tal y como coinciden los juristas precitados, ante la omisión de la fundamentación del agravio, esto debe ser asumido como el defecto de un requisito de forma, y no de la procedencia del recurso, por lo tanto, su omisión o defecto debería devenir en una inadmisibilidad, dada su naturaleza subsancable. Estas razones permiten calificar de innecesaria la aplicación supletoria de normas del CPC que obligan al recurrente hacer expresa mención del agravio y su naturaleza, *máxime* cuando se declara improcedencia ante su omisión o defecto.

²¹⁹ CAVANI, Renzo. Teoría impugnatoria, p 84.

²²⁰ CAVANI, Renzo. Teoría impugnatoria, p 110

²²¹ CAVANI, Renzo. Teoría impugnatoria, p 124

²²² CAVANI, Renzo. Teoría impugnatoria, p 110

Del contenido del TUO de la LPAG y otras normas de carácter administrativo, no se advierte que el apelante deba cumplir como requisito de su recurso fundamentar su agravio, menos aun cuando en los pronunciamientos objeto de crítica, los órganos resolutivos no explican la necesidad de este requisito en la cognición y/o trámite del procedimiento en segunda instancia. Por ello, es posible aseverar que la supletoriedad de normas del CPC para exigir este requisito constituye la imposición de un formalismo intrascendente, lo cual no corresponde con la naturaleza y principios del procedimiento sancionador.

3.5 Situaciones jurídicas vinculadas a la apelación en el procedimiento administrativo de protección al consumidor

Previo a concretar las conclusiones del presente trabajo, algunas ya esbozadas bajo la crítica a los requisitos supletorios de la apelación, considero relevante abordar algunas situaciones jurídicas intrínsecamente vinculadas a la apelación en el PAPC.

3.5.1 *La defensa cautiva en el procedimiento administrativo de protección al consumidor*

Sobre el proceso civil, de acuerdo con María Guerra, “en el Perú, la regla general es que, para comparecer en cualquier proceso, salvo excepciones, se requiere la intervención de Abogado, ya que la Defensa es técnica. La exigencia en el proceso civil es expresa denominándose a la defensa técnica como “Defensa es cautiva”²²³. Para César Guzmán “la idea que subyace en las políticas de defensa cautiva es que, si se exige la intervención obligatoria de los abogados, se reducen las externalidades derivadas de la impericia en la conducción y participación en el proceso lo cual importa una reducción en los costos de tramitación de éstos, toda vez que los abogados conocen mejor como operar en el marco de las normas adjetivas pues precisamente han sido formados para ello. Al mismo tiempo, la defensa cautiva garantizaría la defensa y patrocinio de las partes involucradas en un conflicto de intereses, como un mecanismo garantista del debido proceso. Es obvio que tener un abogado obligatoriamente representa un costo, sin embargo, la teoría diría que ello se justifica dadas las ventajas ya anotadas”²²⁴. Y es que “con el objetivo de contribuir al buen desarrollo de la actividad jurisdiccional, la asistencia del letrado en el proceso tiene como finalidad

²²³ GUERRA CERRÓN, J. María. La postulación y la comparencia en el proceso civil peruano. Revista Internauta de Práctica Jurídica. Número 25, año 2010, P. 39

²²⁴ GUZMAN HALBERSTADT, César A. Abogados y clientes: asimetría informativa y litigiosidad. P. 14. Véase en <https://docplayer.es/70195356-Abogados-y-clientes-asimetria-informativa-y-litigiosidad-lawyers-and-clients-asymmetric-information-and-litigation.html>

garantizar que las partes puedan actuar en él de la forma más conveniente para sus derechos e intereses jurídicos y defenderse debidamente frente a la parte contraria”²²⁵.

Respecto la obligatoriedad de defensa cautiva en el procedimiento administrativo, Juan Morón señala que:

- a) Permite al recurrente exponer con la debida forma sus derechos e intereses, garantizándole solvencia técnica a su planteamiento, sobre todo reconociendo lo dificultoso que resulta conocer la materia administrativa;
- b) Controvertir de manera adecuada los argumentos de la Administración;
- c) Evitar que, por desconocimiento o impericia del administrado, el órgano administrativo pueda obtener algún provecho; y
- d) Evitar la proliferación de recursos sin sustento viable o notoriamente improcedentes que sobrecargue la tarea de las autoridades administrativas, fundamentalmente superiores ²²⁶.

En el PAPC, las normas establecen expresamente que sus participantes no necesitan postular sus actos con la intervención de un abogado. Esta permisión se aprecia claramente en el artículo 106 del Código, el artículo 42 del Decreto Legislativo N° 807 y el artículo 10 de la Directiva N° 001-2021-COD-Indecopi. Visto desde la óptica del denunciante, esta exoneración constituye un gran apoyo para el ejercicio de defensa de sus intereses en el procedimiento administrativo, y es que una obligatoria participación de letrado implicaría que aquel deba asumir los costos que, en muchos casos, dificultaría la postulación de la denuncia administrativa.

El carácter facultativo de la intervención con abogado que tiene cada parte en el PAPC se explica mejor desde el Análisis Económico del Derecho, cuya metodología, según Alfredo Bullard. “(..) es establecer los costos y beneficios de determinadas conductas, y como el Derecho está plagado de conductas – en si mismo es una técnica de regular conductas-, el AED puede ser aplicado para determinar los costos y beneficios en estas conductas”²²⁷; de esta forma, si se piensa que el inicio de PAPC exige al consumidor o proveedor la contratación de un abogado, estos costos serán comparados con el posible beneficio (o perjuicio) que se obtendría, si acaso este es menor (entiéndase, el beneficio), el consumidor carecería interés por denunciar y el proveedor en elevar el precio de los productos o servicios

²²⁵ CORTEZ TATAJE, Juan Carlos. *Recursos Administrativos en el procedimiento administrativo general* en Estudios sobre los medios impugnatorios en los procedimientos administrativos y tributarios. Gaceta Jurídica. Lima, 2012. p. 36

²²⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento*. 8va Edición, 2009, p. 624.

²²⁷ BULLARD GONZÁLEZ, Alfredo. 2006. *DERECHO Y ECONOMÍA*. El análisis económico de las instrucciones legales. Segunda Edición. Lima: Palestra Editores. P. 41

que oferta en el mercado. Para evitar tal situación, existe esta transigencia de participación o no del abogado.

Importa considerar que en aquellos procedimientos donde el denunciante y/o el proveedor no tienen un patrocinio de abogado, las expresiones ofrecidas resultarán las propias de alguien sin conocimiento de los tecnicismos propios del derecho procesal. En este escenario, los requisitos de postulación tanto de la denuncia, descargos, postulación de medios probatorios, absolución de requerimientos, interposición de medio impugnatorio y/u otro acto; no deberían ser exigidos bajo el ritualismo que a veces ordenan las normas adjetivas. Evidentemente y al caso que importa, este tipo de sujeto tendrá dificultades de conocer y comprender los requisitos que Indecopi exige para impugnar la decisión adversa y, sobre todo, aquellos que forman parte de un Código Procesal Civil.

Aquella parte sin patrocinio de abogado que acude al TUO de la LPAG – un hecho extraordinario – y da lectura al artículo 220, definitivamente encontrará un grave obstáculo en su defensa. Si a ello suma que este apelante debe conocer lo dispuesto en el CPC porque será aplicado supletoriamente, estamos frente a una tarea casi imposible para su ejercicio de defensa.

Pero, aún más grave que exigir estos requisitos de la apelación al agraviado sin asistencia de abogado sería calificar de improcedente *in limine* su recurso por su ausencia o defecto en alguno de estos requisitos. Esta consecuencia jurídica traída del artículo 367 del CPC²²⁸ parece contradictoria al principio de informalismo que impera en el PAPC²²⁹.

²²⁸ Código Procesal Civil

Artículo 367. Admisibilidad e improcedencia

La apelación se interpone dentro del plazo legal ante el juez que expidió la resolución impugnada, acompañando el recibo de la tasa judicial respectiva cuando esta fuera exigible.

La apelación que no acompañe el recibo de la tasa, se interponga fuera del plazo, que no tenga fundamento o no precise el agravio será de plano declarada inadmisibile o improcedente, según sea el caso.

Para los fines a que se refiere el artículo 357, se ordenará que el recurrente subsane en un plazo no mayor de cinco días, la omisión o defecto que se pudiera advertir en el recibo de pago de la tasa respectiva, en las cédulas de notificación, en la autorización del recurso por el letrado colegiado o en la firma del recurrente, si tiene domicilio en la ciudad sede del órgano jurisdiccional que conoce de la apelación. De no subsanarse la omisión o defecto, se rechazará el recurso.

Si el recurrente no tuviera domicilio procesal en la ciudad sede del órgano jurisdiccional que conoce de la apelación, tramitará la causa de manera regular y será el juez quien ordene la correspondiente subsanación del error.

El superior también puede declarar inadmisibile o improcedente la apelación, si advierte que no se han cumplido los requisitos para su concesión. En este caso, además, declarará nulo el concesorio.

²²⁹ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS – TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

1.6. Principio de informalismo.- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses

Definitivamente, aquel apelante en un PAPC sin asesoría de abogado asume un grave riesgo al postular su recurso que, como ya se ha visto, a criterio de algunos órganos resolutivos de Indecopi debe contar con requisitos supletorio del CPC, lo cuales no son exigibles en el procedimiento administrativo y, además, carecen de una finalidad necesaria, incluso en el propio proceso civil.

3.5.2 El agotamiento de la vía administrativa sin pronunciamiento sobre el fondo

Frente a esta crítica de la supletoriedad de requisitos de la apelación recogidos en el CPC y su declaración de improcedencia en la Resolución Final de segunda instancia, conviene reflexionar si este último acto administrativo definitivo es suficiente para tener acceso a la vía contencioso administrativa, dado que dicha expresión no ofrece un pronunciamiento sobre la pretensión recursal, y contrario a ello rechaza su análisis.

De acuerdo con Morón Urbina:

Por la regla del agotamiento de la vía administrativa, los administrados antes de acudir a cualquiera de los procesos judiciales, deben reconocer la competencia jurídica de la Administración Pública para conocer previamente sobre lo ocurrido en su ámbito. La regla está concebida, para que las entidades administrativas tengan la oportunidad y la posibilidad de conocer y resolver sobre cualquier controversia que su actuación u omisión puedan producir en la esfera de intereses o derechos de los administrados, con anticipación a que sea sometido el diferendo a la función jurisdiccional (...) resulta indispensable que el administrado ejerza su derecho de contradicción (reclamación previa administrativa) anteladamente ante la propia Administración hasta obtener un pronunciamiento que cause estado. Cuando ello ocurre, decimos que la vía administrativa ha quedado agotada y, recién, procede la vía sucesiva: la judicial²³⁰.

En coherencia con lo expuesto, algunos autores sostienen la idea que “Los recursos administrativos se fundan en el derecho que tiene la Administración para mantener el control de la jerarquía administrativa, a través del cumplimiento de la ley. El recurso administrativo es un medio en la propia administración, de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades judiciales o de controles legislativos. La idea de este recurso se basa en la inseguridad humana, pues es propio de los seres humanos cometer errores y éstos obedecen a causas diversas que ocasiona perjuicios

no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

²³⁰ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Reflexiones Constitucionales sobre la regla del agotamiento de la vía administrativa. Foro jurídico. p. 184. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/download/18300/18545/>

tanto al particular agraviado, como el interés general”²³¹. Para Diego Méndez, el fundamento del recurso administrativo es igual al de la revisión de oficio: la autotutela administrativa, en consecuencia, la obligatoriedad del agotamiento de la vía administrativa termina siendo no un derecho del administrativo y si un privilegio de la administración pública al erigirse como una carga para acceder al proceso contencioso administrativo²³².

Considero que las ideas precedentes son válidas, sin embargo, afín a las mismas resulta coherente la finalidad que el recurso otorga al propio apelante, lo que en palabras de Richard Martín indica: “(...) existen autores quienes consideran que el Recurso Administrativo es un Derecho; que nace en favor del administrado, para que pueda impugnar un acto administrativo. Este derecho es un medio de defensa mediante el cual los Administrados pueden contrarrestar los abusos y las extralimitaciones de la Administración Pública. El recurso se puede interpretar como la manifestación de un verdadero derecho a favor del particular”²³³.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha determinado que el agotamiento de la vía administrativa exige la postulación de recursos válidos²³⁴:

9. Para que se cumpla el agotamiento de la vía previa, no basta la sola presentación de los recursos administrativos por parte del demandante, sino que estos deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley para su validez y eficacia administrativa. Asimismo, los recursos administrativos, para que den inicio al agotamiento de la vía previa y suspendan el cómputo del plazo de prescripción, deben ser presentados en el plazo legalmente estipulado para ello, ya que un acto administrativo que no es impugnado dentro del plazo adquiere la calidad de cosa decidida, y porque el recurso presentado fuera del plazo no conlleva el inicio de la vía previa, por cuanto ésta es un efecto propio y reservado a los recursos que se interponen dentro del plazo legalmente estipulado para ello.

Retomando la cuestión abordada, se advierte que una apelación en el PAPC que no reúne aquellos requisitos necesarios (según criterio de los órganos de Indecopi), será declarada improcedente o inadmisibile, lo cual implica que la “cuestión procedimental” (segunda instancia) no fue instaurada válidamente, frustrando así un pronunciamiento sobre el

²³¹ SERRA ROJAS, Andrés. (1985). Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa. p. 580

²³² Cfr. MÉNDEZ VÁSQUEZ, Diego. Los recursos administrativos y la doble instancia, ¿derecho o privilegio? 2020. <https://lpderecho.pe/recursos-administrativos-doble-instancia-derecho-privilegio/>

²³³ CANALES, José. DONAYRE, Christian. MARTÍN, Richard. MARTINEZ, Juan. TASSANO, Hebert. PRAECEPTUM Experiencias de políticas públicas Año 2 Número 3, Indecopi, Lima, 2015. p. 136. El autor Richard Martín refiere a Carrillo Flores, Antonio (2000), pp. 93 y ss.; Gordillo, Agustín, (2004), capítulo III, p. 16; Delpiazzo, Carlos E. (2004). p. 436.

²³⁴ Sentencia emitida en el expediente N° 02833-2006-PA/TC

fondo de la pretensión recursal (salvo subsanación oportuna y correcta en el caso de inadmisibilidad). El escenario más habitual e idóneo es que dicha improcedencia o inadmisibilidad se manifieste a través de un acto administrativo de trámite emitido por el mismo órgano resolutorio responsable de la emisión del acto administrativo apelado. El agraviado podrá impugnar este denegatorio de la apelación mediante recurso de apelación, lo cual será resuelto por el superior jerárquico - cuyo trámite resulta afín al recurso de queja en el proceso civil - y en el cual se advertirá si la apelación será concedida o, en su defecto, se confirma su denegatoria.

El rechazo de la apelación por un acto administrativo de trámite emitido por órgano resolutorio de primera instancia, confirmado por el órgano resolutorio de segunda instancia (o no por la omisión de interposición de apelación contra denegatoria), según el Tribunal Constitucional no constituiría un agotamiento de la vía administrativa, pues dicho recurso adolecería de omisión o defecto de algún requisito exigible.

Otro caso vinculado y relevante al presente estudio se presenta cuando el recurso es declarado improcedente en segunda instancia, es decir, luego de un primer concesorio, lo cual ocurrirá con Resolución Final (acto administrativo definitivo) que declarará nulo dicho concesorio (acto administrativo de trámite emitido por la primera instancia) e improcedente el recurso. De acuerdo a los conceptos abordados, este tipo de pronunciamiento no contendría un desarrollo de la pretensión recursal, y constituiría un rechazo a la revisión de la Resolución Final de primera instancia en mérito a unas cuestiones estrictamente instrumentales, sin embargo, la diferencia sustancial con el caso anterior radica en que el apelante será sorprendido con dicha decisión, en tanto no tendría posibilidad impugnatoria en este escenario. En relación al pronunciamiento del Tribunal Constitucional, surge la cuestión si acaso este último tipo de pronunciamiento podría ser subsumido en uno que agota la vía administrativa.

De acuerdo con el numeral 32.5 de la Directiva N° 001-2021-COD-Indecopi²³⁵ y el artículo 228 del TUO de la LPAG²³⁶, se establece que la resolución final de la Sala o

²³⁵ Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI
Artículo 32.- Apelación

32.5. La resolución del superior jerárquico agota la vía administrativa.

²³⁶ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS – TUO de la Ley General del Procedimiento Administrativo General
Artículo 228.- Agotamiento de la vía administrativa

(...)

228.2 Son actos que agotan la vía administrativa:

(...)

b) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica;

Comisión (actuando como órgano de segunda instancia) agota la vía administrativa, debiendo esta ser suficiente para acceder a un proceso contencioso administrativo, en coherencia con el Decreto Supremo N° 011-2019-JUS, TULO de la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo (en adelante, TULO de la LPC), el cual establece que la impugnación judicial del acto administrativo a través de una demanda exige como requisito de procedencia el agotamiento previo de la vía administrativa²³⁷, sin hacer referencia alguna al contenido que deberá contener dicha Resolución Final.

Sin embargo, el agotamiento de la vía administrativa exige como tal una posibilidad legítima para la administración pública de revisar el acto administrativo impugnado por el agraviado, bajo condición que el recurso interpuesto cumpla con todos los requisitos necesarios; caso contrario, la denegatoria de la apelación sea por el órgano de primera o segunda instancia, irremediablemente advierte que el superior jerárquico no tuvo aptitud de revisar su propio acto, siendo el apelante el único responsable de un escenario desventajoso a su interés.

Sin perjuicio de lo expuesto, en sede judicial cada caso en concreto será evaluado por el juez atendiendo las particularidades ocurridas, siendo el caso que frente a una denegatoria del recurso contraria a derecho, el juzgador deberá transigir la acción bajo la aplicación del principio de favorecimiento del proceso, el mismo que orienta y exige siempre al operador jurídico examinar el fondo de la controversia propuesta, aun cuando exista una duda razonable sobre su admisión. En referencia a ello, Morón Urbina señala: “Por definición, debe armonizarse el interés público que representa la vía previa, con el derecho al acceso pronto a la tutela jurisdiccional, cuidando que razones formales de la Administración no induzcan a su postergación irracional o su perjuicio. En este aspecto, la Ley N° 27584, que regula el proceso

(...)

d) El acto que declara de oficio la nulidad o revoca otros actos administrativos en los casos a que se refieren los artículos 213 y 214; o

e) Los actos administrativos de los Tribunales o Consejos Administrativos regidos por leyes especiales.

²³⁷ Decreto Supremo N° 011-2019 - TULO de la Ley 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo

Artículo 19.- Agotamiento de la vía administrativa

Es requisito para la procedencia de la demanda el agotamiento de la vía administrativa conforme a las reglas establecidas en la Ley de Procedimiento Administrativo General o por normas especiales.

Artículo 22.- Improcedencia de la demanda

La demanda será declarada improcedente en los siguientes supuestos:

(...)

3. Cuando el administrado no haya cumplido con agotar la vía administrativa, salvo las excepciones contempladas en la presente Ley.

contencioso administrativo, ha dado un paso importante, al acoger explícitamente el principio pro actione, o de favorecimiento del proceso”²³⁸.

En ese sentido, se advierte que una denegatoria de apelación por la exigencia indebida de requisitos constituiría un escenario de ilegalidad perjudicial al apelante, la misma que sólo podría ser revertida en sede judicial. Sin embargo, a pesar que este administrado cuenta con dicha posibilidad, no queda dudas que deberá contar con el patrocinio de abogado para ejercitar su derecho de defensa y tentar un nuevo pronunciamiento que, lamentablemente, tardará un periodo prolongado y resultado incierto. Evidentemente, Indecopi debe efectuar, tanto en primera como segunda instancia, una calificación recursal idónea que permita evitar perjuicios en el apelante como el expuesto.

Nuevamente es posible advertir que la exigencia ilegal de requisitos a la apelación del PAPC por parte de Indecopi puede generar una serie de consecuencias adversas al apelante, quien sólo podría revertir dicha decisión acudiendo a la instancia judicial para obtener un pronunciamiento vinculado a su pretensión recursal.

3.5.3 El principio administrativo de informalidad

El artículo IV del TUO de la LPAG contempla el principio de informalismo, según el cual “Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público”.

Para Miriam Ivanega, el principio de informalismo “consiste básicamente en la dispensa a los administrados de cumplir con las formas no esenciales, es decir aquellas que no están ligadas o exigidas por el orden público administrativo”²³⁹. De acuerdo con Héctor Acurio, este principio tiene un carácter cotidiano por “(...) la posibilidad de que cualquier ciudadano acuda a la administración pública (...) ligada a su quehacer diario, a su derecho de

²³⁸ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Reflexiones Constitucionales sobre la regla del agotamiento. p. 186. Decreto Supremo N° 011-2019 - TUO de la Ley 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo

Artículo 2.- Principios

El proceso contencioso administrativo se rige por los principios que se enumeran a continuación y por los del derecho procesal, sin perjuicio de la aplicación supletoria de los principios del derecho procesal civil en los casos en que sea compatible:

(...)

3. Principio de favorecimiento del proceso.- El Juez no podrá rechazar liminarmente la demanda en aquellos casos en los que por falta de precisión del marco legal exista incertidumbre respecto del agotamiento de la vía previa.

²³⁹ IVANEGA, Miriam Mabel. El principio del informalismo en el procedimiento administrativo. *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, 2011, N° 67, p. 165.

petición, de participación; a diferencia del proceso civil, al cual se acude sólo para resolver un conflicto de intereses o eliminar una incertidumbre jurídica, y en el cual la defensa es cautiva, y seguramente cuidará de observar las formas procesales para resguardar los derechos de la parte a quien patrocina”²⁴⁰. Cabe aclarar que “cuando no puede concebirse un procedimiento jurídico sin formas no se trata de que no existan, sino que cedan frente a los intereses de los administrados. Los límites de la excusación de formalidades han de ser aquellas establecidas para proteger derechos de terceros (...) o el interés público”²⁴¹.

En consecuencia, debido a que la apelación en el PAPC es un acto postulado por un administrado, en aplicación del principio de informalidad sólo deberá reunir los requisitos esenciales y - sobre todo – sólo aquellos expresamente establecidos en las normas. Esto quiere decir que la exigencia de requisitos no establecidos se contraponen a la interpretación favorable para la admisión y/o pronunciamiento que debe ostentar el recurso.

Considero necesario referir la finalidad del principio de informalismo para Miriam Ivanega: “A diferencia del proceso judicial, el procedimiento administrativo persigue la verdad material, de ahí la confluencia de ambos principios, pues, en aras de conocer la realidad de los hechos, la administración debe dispensar al particular de formalidades que puedan obstaculizar aquella búsqueda. Asimismo, la verdad material encuentra también su sustento en los principios supraconstitucionales de transparencia pública, participación y acceso a la información. Adviértase que la aplicación del rigorismo formal es perniciosa también para la administración, justamente porque que puede afectar la búsqueda de la verdad material”²⁴².

Por ello y acorde al objeto del presente estudio, la aplicación del principio de informalismo en el PAPC restringe la exigencia indebida de requisitos a la apelación del agraviado con una resolución de primera instancia, y ello porque una finalidad del recurso es otorgar a la administración la posibilidad de corregir un acto administrativo incorrecto, es decir, imperar la verdad material como pronunciamiento administrativo.

3.5.4 El debido proceso administrativo

En el presente análisis, importa abordar el contenido del debido proceso administrativo y su relación con una estructura del PAPC con aptitud de doble instancia, a la cual se accede mediante apelación interpuesta por la parte agraviada, y que tiene como finalidad para la

²⁴⁰ ACURIO, Héctor Mujica. Principio de informalismo. *Ius Et Tribunalis*, 2015, p. 75

²⁴¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. 2007. Comentarios a la Ley del Procedimiento. 6to Edición, p. 73.

²⁴² IVANEGA, Miriam (2011). El principio del informalismo en el procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, (67), 155-176. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3006> P. 172

administración pública la posibilidad de corregir su acto administrativo errado, y para el administrado revertir cualquier perjuicio.

A pesar que liminarmente puede advertirse que la estructura del proceso del PAPC es afín al proceso civil, ello no implica que el fundamento sea el mismo. La pluralidad de instancia en sede judicial viene establecida por derecho constitucional²⁴³, lo cual no ocurre en sede administrativa, frente a lo cual el Tribunal Constitucional señala²⁴⁴:

(...) cabe indicar que el derecho a la pluralidad de instancias es una garantía consustancial del derecho al debido proceso jurisdiccional, que no necesariamente es aplicable en el ámbito del debido proceso administrativo. Mediante dicho derecho se persigue que lo resuelto por un juez de primera instancia pueda ser revisado por un órgano funcionalmente superior, y de esa manera permitir que lo resuelto por aquél, cuando menos, sea objeto de un doble pronunciamiento jurisdiccional.

La exigencia constitucional de establecerse funcional y orgánicamente una doble instancia de resolución de conflictos jurisdiccionales está directamente conectada con los alcances que el pronunciamiento emitido por la última instancia legalmente establecida es capaz de adquirir: la inmutabilidad de la cosa juzgada.

No se encuentra en la misma situación el pronunciamiento que pueda emitir un órgano administrativo, así sea –el que lo expida–, el de máxima jerarquía, dado que en cualquier caso es posible que se impugnen dichas resoluciones en el ámbito jurisdiccional. En ese sentido, este Tribunal debe recordar que la garantía que ofrece todo Estado de derecho no es que las reclamaciones entre particulares y el Estado o sus órganos sean resueltas en sede administrativa, sino, precisamente, ante un tercero imparcial previamente predeterminado por la ley. De manera que el no establecimiento o la inexistencia de una autoridad administrativa superior a la que expide previamente un acto dado, no constituye violación del derecho a la pluralidad de instancias.

Para Luis Liñan, si bien en un PAPC “se busca dar protección a un interés general, este objetivo no puede lograrse de cualquier manera. En la medida que, como hemos dicho, a través de él resulta posible que se incida en la esfera jurídica del administrado, dicha potestad debe ejercerse de igual forma, en irrestricto respeto de los derechos fundamentales”²⁴⁵. De

²⁴³ Constitución Política del Perú
Artículo 139: Son principios y derechos de la función jurisdiccional:
6. La pluralidad de la instancia.

²⁴⁴ Sentencia del expediente 0881-2003-AA/TC de fecha 14 de enero de 2004.

²⁴⁵ LIÑÁN ARANA, Luis A. “Compatibilidad de las instituciones del proceso civil en el procedimiento administrativo sancionador de protección al consumidor a cargo de Indecopi”. En: PRAECEPTUM N° 1. Año 1 Número 1, Lima, 2014. P. 16

acuerdo con Luis Castillo “el único modo de procesar a la Persona humana es aquel que asegure lo más posible la solución justa, debido a que ésta es la única solución acorde con el valor de Persona humana fin en sí misma. Una solución injusta es una solución indigna que deshumaniza el Derecho. Para ayudar a garantizar la consecución de esta justicia en la solución es que se ha creado la categoría jurídica debido proceso, y se ha reconocido como un derecho fundamental el derecho al debido proceso, derecho que está vigente ahí donde la Persona humana es sometida a un procesamiento, independientemente de la jurisdicción en la que se desarrolle”²⁴⁶.

Nuestro Tribunal Constitucional conceptualiza el derecho al debido proceso como uno “cuyo ámbito de irradiación no abarca exclusivamente el campo judicial, sino que se proyecta, con las exigencias de su respeto y protección, sobre todo órgano, público o privado, que ejerza funciones formal o materialmente jurisdiccionales”²⁴⁷, “en sede administrativa supone una garantía genérica que resguarda los derechos de administrado durante la actuación del poder de sanción de la administración. Implica por ello, el sometimiento de la actuación administrativa a reglas previamente establecidas, las cuales no pueden significar restricciones a las posibilidades de defensa del administrado y menos aún condicionamientos para que tales prerrogativas puedan ser ejercidas en la práctica”²⁴⁸.

Importa acotar que “corresponde rechazar de plano aquellas tendencias que sostienen una aplicación irrestricta de los derechos integrantes del debido proceso judicial al ámbito del debido proceso administrativo, puesto que se trata de instituciones que guardan sensibles diferencias sea que se trate del ámbito judicial o del administrativo, respectivamente. Consiguientemente, el derecho al debido proceso en sede administrativa tiene una configuración legal distinta y autónoma para el ámbito administrativo, y se funda en los contenidos que la LPAG ha establecido sobre el particular”²⁴⁹.

En el PAPC, considero que la aplicación del debido proceso administrativo “otorga al administrado la garantía de que podrá hacer valer sus derechos en el ámbito y escenario de la administración. Con ello, el debido proceso no solo va más allá de una garantía formal del desarrollo del procedimiento, sino que (...) requiere de un control material que verifique el

²⁴⁶ CASTILLO CÓRDOVA, Luis. (2008). Derecho humanizador y la labor de defensa del abogado. *Juridicum: Revista del Colegio de abogados de Piura, 2007-2008*, pp 6 y 7. Véase en https://pirhua.upeu.edu.pe/bitstream/handle/11042/1904/Derecho_humanizador_labor_defensa_abogado.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²⁴⁷ Expedientes 6149–2006–PA/TC y 6662–2006–PA/TC, de fecha 11 de diciembre de 2006.

²⁴⁸ Expediente 03741-2004-AA/TC, fecha de publicación 11 de octubre de 2006, fundamento 21.

²⁴⁹ HUAPAYA TAPIA, Ramón A. Fuentes y principios del Derecho Administrativo. En *Administración Pública, Derecho Administrativo y Regulación. Estudios y Cuestiones*. Ara Editores. Lima, 2011. P. 139.

contenido de una decisión que se apegue a los valores y principios sobre los que se estructura el ordenamiento jurídico”²⁵⁰.

En ese sentido, la estructura del PAPC establece una posible segunda instancia administrativa a la cual se accede con la interposición sólo del recurso de apelación, el cual debe reunir los requisitos de ley para que el superior jerárquico pueda revisar dicha expresión. Podría referirse que este ejercicio impugnatorio constituye parte del derecho de defensa, sin embargo dicha situación excluyente no existe, pues conforme aclara el Tribunal Constitucional se ha definido ello “(...) como un principio de contradicción de los actos procesales que pudieran repercutir en la situación jurídica de algunas de las partes de un proceso o de un tercero con interés (...). La observancia y respeto del derecho de defensa es consustancial a la idea de un debido proceso, propio de una democracia constitucional que tiene en el respeto de la dignidad humana al primero de sus valores”²⁵¹. Esto significa que el derecho de defensa se encuentra comprendido en el debido proceso administrativo.

En consecuencia, considero importante expresar que todo órgano resolutorio de Indecopi se encuentra obligado al respeto del debido proceso administrativo, siendo en el presente caso, vinculado a una estructura del PAPC con aptitud de una segunda instancia administrativa, la cual debe transigir al apelante que postule un recurso con los requisitos de ley, lo cual prohíbe la imposición de carga o aplicación supletoria de normas antojadiza, pues “se conculca, por tanto, dicho derecho cuando los titulares de derechos e intereses legítimos se ven imposibilitados de ejercer los medios legales suficientes para su defensa”²⁵².

Por ello, es posible afirmar con total convicción que una expresión arbitraria o ilegal que deniegue un recurso de apelación vulnera la configuración estructural del proceso administrativo debido a la restricción ejercida sobre el apelante, hecho que contravendría el debido proceso. Si el procedimiento se encuentra configurado para que el administrado obtenga de la administración hasta un segundo pronunciamiento, cuyo fin incluso sirve a la propia administración, Indecopi no puede realizar actos indebidos de naturaleza restrictiva. El principio del debido proceso administrativo exige al PAPC el respeto a las distintas manifestaciones sustanciales inherentes al mecanismo establecido para determinar o no una decisión que gestará efectos en los administrados intervinientes, entre las cuales se encuentra el acceso a la interposición de recurso.

²⁵⁰ Rojas Franco, Enrique. (2011). El debido proceso administrativo. En: Derecho PUCP, N° 67. P 184.

²⁵¹ Sentencia emitida en el expediente 5871-2005-PA/TC, fundamentos jurídicos 12 y 13

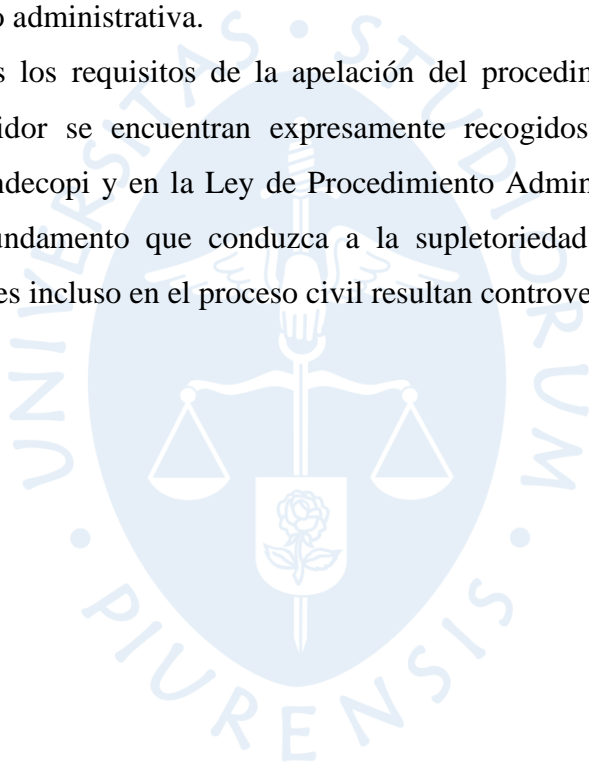
²⁵² Sentencia emitida en el expediente 0582-2006-PA/TC; sentencia emitida en el expediente 5175-2007-HC/TC; entre otros.

Conclusiones

Primera. Cuando el expediente administrativo del PAPC es elevado a segunda instancia en virtud de un recurso de apelación contra la Resolución Final, el órgano resolutorio tiene el deber de emitir expresión inmediata (acto administrativo de trámite) confirmando el concesorio del recurso o, en su defecto, la nulidad del mismo y el rechazo de la apelación, a efectos que el apelante pueda ejercer las acciones que correspondan a su interés.

Segunda. Las Resoluciones Finales emitidas por los órganos resolutorios de segunda instancia que declaran improcedente el recurso de apelación y nulo el acto administrativo concesorio de primera instancia, contravienen el principio del debido procedimiento y el principio de celeridad; dejando al apelante la posibilidad de revertir esta expresión sólo en la vía judicial contencioso administrativa.

Tercera. Todos los requisitos de la apelación del procedimiento administrativo de protección al consumidor se encuentran expresamente recogidos de forma plena en la Directiva vigente de Indecopi y en la Ley de Procedimiento Administrativo General, por lo tanto, no existe un fundamento que conduzca a la supletoriedad de normas del Código Procesal Civil, las cuales incluso en el proceso civil resultan controvertidas.



Referencias

- ACURIO, Héctor Mujica. 2015. «Principio de informalismo.» *Ius Et Tribunalis*.
- ARIANO DEHO, Eugenia. 2015. *Impugnaciones procesales*. Lima: Pacífico Editores.
- ARIANO DEHO, Eugenia. 2016. «In Limine Litis. Estudios Críticos de Derecho Procesal Civil.» *Instituto Pacífico S.A.C.*
- BACA ONETO, Víctor Sebastián. s.f. «Apuntes de derecho administrativo sancionador.» Universidad de Piura.
- . 2011. *La invalidez de los actos administrativos en la ley de procedimientos administrativo general. Diez años después*. Lima: Palestra Editores.
- . 2013. *Protección al consumidor . Análisis de las funciones del Indecopi a la luz de las decisiones de sus órganos resolutivos*. Lima: Indecopi.
- BULLARD GONZÁLEZ, Alfredo. 2006. *Derecho y Economía. El análisis económico de las instrucciones legales*. Segunda Edición. Lima: Palestra Editores.
- CALAMANDREI, Piero. 1929. *Appello civile*. Vol. VII, de *Enciclopedia italiana*. Roma: Istituto della: Enciclopedia italiana.
- CANALES, José, Christian DONAYRE, Richard MARTIN, Juan MARTINEZ, y Hebert TASSANO. 2015. «PRAECEPTUM Experiencias de políticas públicas, Año 2, N° 3.» De Richard Martín, Antonio (2000), pp.93 y ss Gordillo Agustín (2004) cap. III, p.16 refiere a Carrillo y Carlos (2004) Delpiazzo, 136. Indecopi.
- CANOSA, Armando. 1996. *Los recursos administrativos*. Buenos Aires: Aboco.
- CARBONELL O'BRIEN, Esteban. 2010. *Análisis al código de protección y defensa del consumidor - Ley N° 29571*. Lima: Jurista Editores.
- CARNELUTTI, Francesco. 1941. *Teoría general del derecho*. Madrid.
- CASSAGNE, Juan Carlos. 2002. *Derecho administrativo, tomo II*. Buenos Aires: Abelardo-Perrot.
- CASTILLO CÓRDOVA, Luis. 2008. «Derecho humanizador y la labor de defensa del abogado.» *Juridicum. Revista del Colegio de Abogados de Piura, 2007-2008* pp. 6-7. https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/1904/Derecho_humanizador_labor_defensa_abogado.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- CAVANI BRAIN, Renzo. 2010. *La ineficacia procesal en el proceso civil peruano. Estudio sobre la nulidad procesal*. Lima: Gaceta Jurídica.
- . 2018. *Teoría impugnatoria. Recursos y revisión de la cosa juzgada en el proceso civil*. Lima: Gaceta Jurídica.

- CIERCO SEIRA, César. 2016. «Los recursos administrativos en España en las vías administrativas a debate.» Actas del XI Congreso de la AEPDA, Zaragoza.
- COBREROS MENDAZONA, Edorta. 2000. «El reconocimiento al denunciante de la condición de interesado en el procedimiento sancionador.» *Revista El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. Ramón Martín Mateo/ coord por Francisco Sosa Wagner, Ramón Martín Mateo.*
- CORTEZ TATAJE, Juan Carlos. 2012. «Recursos administrativos en el procedimiento administrativo general.» En *Estudios sobre los medios impugnatorios en los procedimientos administrativos y tributarios.* Lima: Gaceta Jurídica.
- COUTURE, Eduardo. 1988. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil.* 3a edición, 14a reimpresión. Buenos Aires: Depalma.
- DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. s.f. «La impugnación de los actos de trámite en el procedimiento administrativo y la Queja.» *Revista Derecho & Sociedad* N° 28 (Asociación Civil).
- DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. 2017. «La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú.» *Círculo de Derecho Administrativo.* <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/download/22164/21480/>.
- DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. 2017. «Las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo.» *Ius Et Veritas* (Pontificia Universidad Católica del Perú) (16).
- DIEZ-PICAZO, y L SÁNCHEZ DE LEÓN. 1993. *Experiencias jurídicas y teoría del derecho.* Barcelona.
- ESPINOZA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. 2005. «Derecho al debido proceso: Un acercamiento más didáctico a sus alcances y problemas.» *Derechos fundamentales y derecho procesal constitucional* (Jurista Editorews).
- ESPINOZA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. s.f. «Recursos administrativos: algunas consideraciones básicas y el análisis del tratamiento que les ha sido otorgado en la ley N° 27444.» *Revista Derecho & Sociedad* (20).
- FRANCISKOVIC INGUNZA, Beatriz, y otros. 2016. «El recurso de apelación por un tercero legitimado.» En *La Apelación en el Proceso Civil*, pp. 87-98. Lima: Gaceta Jurídica.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y Tomás FERNÁNDEZ. 2002. «Curso de Derecho Administrativo.» En *Tomo I (2000) séptima edición y tomo II Undécima edición.* Madrid: Editoricla Civitas.

- GÓMEZ APAC, Hugo. 2011. «El procedimiento trilateral: ¿cuasijurisdiccional?» *Revista de Derecho Administrativo. Derecho de la Competencia* (Círculo de Derecho Administrativo) II (10).
- GÓMEZ APAC, Hugo. 2014. «La naturaleza del procedimiento de protección al consumidor del Indecopi y la oportunidad de desistimiento en aquel».» *Revista Ius et Praxis* (45).
- GÓMEZ TOMILLO, Manuel, y Iñigo SANZ RUBIALES. 2013. «Derecho administrativo sancionador. Parte general: teoría general y práctica del derecho penal administrativo.» De (2010) segunda y (2013) tercera ed. Navarra: Thomson Aranzadi - Reuters.
- GUERRA CERRÓN, J. María. 2010. «La postulación y la comparencia en el proceso civil peruano.» *Revista Internauta de Práctica Jurídica* (25).
- Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. 2017. «Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.» *Guía para asesores jurídicos del Estado, Segunda Edición, Lima.* Produgráfica EIRL.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1526161/Gu%C3%ADa%20pr%C3%A1ctica%20procedimiento%20administrativo%20sancionador.pdf?v=1609849061>.
- GUZMAN HALBERSTADT, César. s.f. *Abogados y clientes asimetría informativa y litigiosidad.* <https://docplayer.es/70195356-Abogados-y-clientes-asimetria-informativa-y-litigiosidad-lawyers-and-clients-asymmetric-information-and-litigation.html>.
- GUZMAN NAPURI, Christian. 2013. *Manual del procedimiento administrativo general.* Lima: Editores Pacíficos.
- HERNÁNDEZ RODRIGUEZ, María. 2015. «El problema de las lagunas. Rasgos distintivos y razones de las peculiaridades de las lagunas canónicas.» *Anuario de Derecho Canónico: Revista de la Facultad de Derecho Canónico integrada en la Universidad Católica de Valencia.*
- HUAPAYA TAPIA, Ramón. 2011. *Administración pública, derecho administrativo y regulación: estudios y cuestiones.* Lima: Ara editores.
- HUAPAYA TAPIA, Ramón. 2011. «Fuentes y principios del Derecho Administrativo.» En *Administración Pública, Derecho Administrativo y Regulación. Estudios y Cuestiones.* Lima: Ara editores.
- . 2006. *Tratado del proceso contencioso administrativo.* Lima: Jurista Editores.

- Indecopi. 1999. «Precedentes de Observancia Obligatoria en materia de Defensa de la Competencia.» *INDECOPI Sello Editorial*.
- IVANEGA, Miriam. 2011. «El principio del informalismo en el procedimiento administrativo.» *Derecho PUCP* pp. 155-176.
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3006>.
- LIÑAN ARANA, Luis. 2014. «Compatibilidad de las insituciones del proceso civil en el procedimiento administrativo sancionador de protección al consumidor a cargo de Indecopi.» *PRAECEPTUM N° 1, Año 1* (1).
- LIVA, Stefano. 2017. «La admisibilidad de la apelación rasgos comunes entre el derecho romano y el sistema jurídico latinoamericano.» *Revista de Derecho PUCP. ISSN 0251* (78).
- LOZANO CUTANDA, Blanca. 2010. «Procedimiento sancionador: iniciación.» De *Diccionario de Sanciones Administrativas*. Madrid: Iustel.
- MARAVI SUMAR, Milagros. s.f. «Revista Justicia y Derechos Humanos.» *Revista del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Año I, (1): 26*.
https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/REVISTA_MINJUSDH_.pdf.
- MARTIN TIRADO, Richard. 2003. «El procedimiento administrativo trilateral y su aplicación en la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General.» AA.VV. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444. Segunda Parte*.
- MARTIN TIRADO, Richard. 2014. «El rol del denunciante en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores.» *Revista Praeceptum - N° 1 - Escuela Nacional Indecopi* (Indecopi).
- MÉNDEZ VÁSQUEZ, Diego. 2020. *Los recursos administrativos y la doble instancia ¿derecho o privilegio*. <https://lpderecho.pe/recursos-administrativos-doble-instancia-derecho-privilegio/>.
- MOLINA DIMITRIJEVICH, Alexandra. s.f. «Los principios del procedimiento administrativo.» *Revista de Derecho & Sociedad* (17).
- MONROY GALVEZ, Juan. 1996. «Introducción al Proceso Civil, tomo I.» *Temis de Belaunde & Monroy*.
- MONROY GALVEZ, Juan José. 2007. «Admisibilidad, procedencia y fundabilidad en el ordenamiento peruano civil.» *Revista Oficial del Poder Judicial 1/1* 296.
<https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/ropj/article/download/103/168>.

- MONROY GALVEZ, Juan. 1992. «Los medios impugnatorios en el Código Procesal Civil.» *Ius et Veritas* (5).
- MONROY GALVEZ, Juan. 1992. «Los principios procesales en el código procesal civil de 1992.» *Themis* 25.
- MORÓN URBINA, Juan Carlos. 2011. *Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general*. Sétima. Lima: Gaceta Jurídica.
- MORÓN URBINA, Juan Carlos. 2003. *El nuevo régimen de los actos administrativos en la Ley N.º 27444*. AA.VV., Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444, Lima: ARA.
- MORÓN URBINA, Juan Carlos. 2010. «Los actos –medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración.» *Revista de Derecho Administrativo. Círculo de Derecho Administrativo* (9).
- . 2009. *Los Recursos en la ley del procedimiento administrativo general y en los procedimientos sectoriales*. Gaceta Jurídica.
- . s.f. *Reflexiones Constitucionales sobre la regla del agotamiento de la vía administrativa*. *Foro juridico*. p. 184.
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/download/18300/18545/>.
- ORELLANA RETAMALES, Luis. 2000. «La supletoriedad de las leyes.» *Revista Chilena de Derecho. Sección Estudios* 27 (4): pp. 807-822.
- PELÁEZ YPANAQUÉ, Rodrigo. 2014. «La naturaleza del procedimiento de protección al consumidor del Indecopi y la oportunidad de desistimiento en aquel.» *Ius Et Praxis* (45): pp. 217-225.
http://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Ius_et_Praxis/article/view/376.
- RIOJA BERMUDEZ, A. 2016. «El agravio en el recurso de apelacion. En La apelacion en el proceso civil.» *Gaceta Juridica*.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo. 2010. *Principio de celeridad en los principios jurídicos del derecho administrativo*. Madrid: Nueva Imprenta.
- RODRÍGUEZ ARANA, Jaime, y Miguel Ángel SENDÍN GARCÍA. 2009. *Derecho Administrativo español. Tomo II*. La Coruña: Gesbiblo.
- ROJAS FRANCO, Enrique. 2011. «El debido proceso administrativo.» *Derecho PUCP* (67).
- SERRA ROJAS, Andrés. 1985. *Derecho Administrativo*. México: Editorial Porrúa.
- TIRADO BARRERA, José Antonio. 2015. «El desistimiento en el procedimiento administrativo sancionador de protección al consumidor.» *PRAECEPTUM N° 02* (Indecopi).

VÉSCOVI, Enrique. s.f. *Los recursos judiciales y demás medios impugnatorios*, p. 37.

https://www.academia.edu/31590320/Enrique_V%C3%A9scovi_Los_recursos_judiciales_y_dem%C3%A1s_medios_impugnatorios.

ZUSMAN, Shoschana. 2018. *La interpretación de la ley teoría y método*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial.

