

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Informe Jurídico sobre la Resolución Final N° 0501-
2023/SPC-INDECOPI de fecha 22 de febrero de 2023

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogada
que presenta:

Milagros Madeleine Canchano Gonzales

ASESOR:

Vicente Alberto Cairampoma Arroyo


Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, VICENTE ALBERTO CAIRAMPOMA ARROYO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado "Informe Jurídico sobre la Resolución Final N° 0501-2023/SPC-INDECOPI de fecha 22 de febrero de 2023", del autor(a) MILAGROS MADELEINE CANCHANO GONZALES, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 31%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 11/07/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 14 de julio del 2024

| | |
|--|---|
| <u>VICENTE ALBERTO CAIRAMPOMA ARROYO</u> | |
| DNI: 40139896 | Firma:  |
| ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9706-4910 | |

Dedicatoria

*A mis abuelos, **Emma y Santiago**, quienes con su amor y ejemplo, me enseñaron a luchar siempre por mis sueños; y, sostuvieron mi mano durante todo este camino. **Esto es para ustedes.***

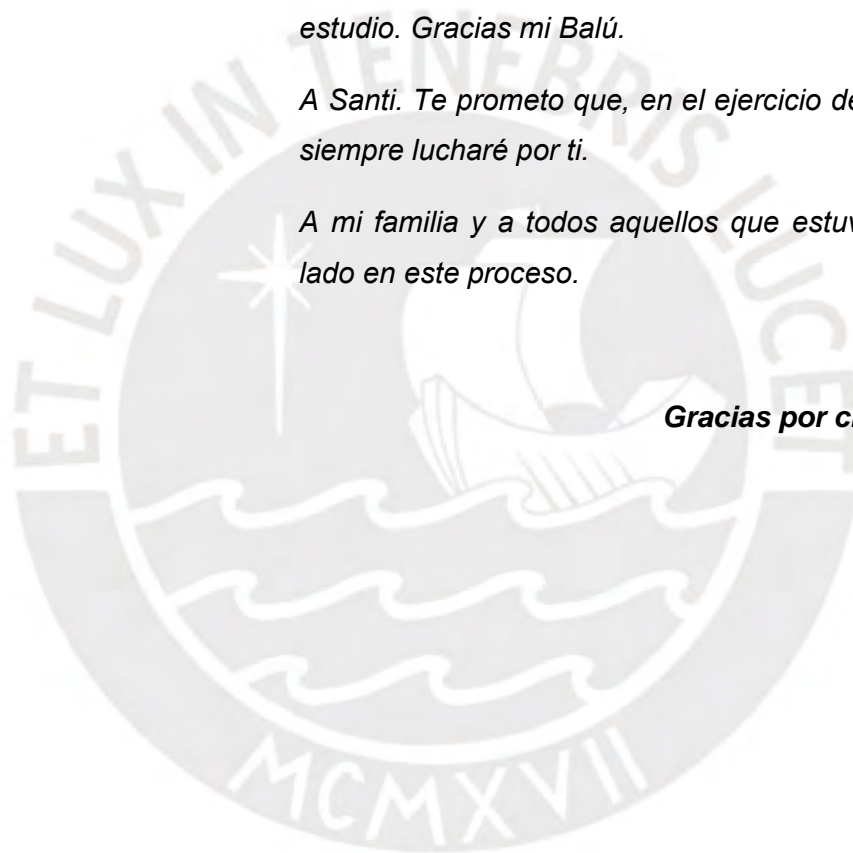
A Elizabeth, Javier Jesús y Eduardo, por su apoyo infinito.

A mi soporte y compañero en las largas noches de estudio. Gracias mi Balú.

A Santi. Te prometo que, en el ejercicio del Derecho, siempre lucharé por ti.

A mi familia y a todos aquellos que estuvieron a mi lado en este proceso.

Gracias por creer en mí.



RESUMEN

La Resolución Final N° 0501-2023/SPC-INDECOPI se enmarca dentro de un procedimiento administrativo sancionador iniciado en base a la denuncia interpuesta por la señora Julia Graciano Lapa en contra de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa María de Magdalena Ltda. N° 219 del Perú por la presunta denegatoria de esta última a activar la cobertura del fondo de desgravamen adquirido mediante un contrato de préstamo. En ese contexto, la finalidad del presente informe es la de, por un lado, examinar si la Sala Especializada de Protección al Consumidor del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, era competente para pronunciarse sobre los hechos materia de denuncia; y, por otro lado, analizar si el órgano instructor del Instituto de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual realizó una correcta formulación de imputación en contra de la denunciada. Así, el primer de los problemas jurídicos planteados, nos permitirá advertir que, tomando en cuenta la acción tuitiva de la administración pública, el órgano de segunda instancia era competente para emitir una decisión sobre el fondo de la materia controvertida. Mientras que, el segundo de los problemas jurídicos nos hará posible identificar que, la Secretaría Técnica de la Comisión de la Oficina Regional del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual de Ica, no efectuó una correcta formulación de imputaciones en contra de la denunciada.

Palabras clave: Protección al consumidor – Tutela administrativa – Bien jurídico protegido – Cláusulas abusivas – Deber de idoneidad.

ABSTRACT

The Final Resolution No. 0501-2023/SPC-INDECOPI is part of an administrative sanctioning procedure initiated on the basis of a complaint filed by Mrs. Julia Graciano Lapa against Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa María de Magdalena Ltda. No. 219 of Peru for the alleged refusal of the latter to activate the coverage of the credit loss fund acquired through a loan contract. In this context, the purpose of this report is, on the one hand, to examine whether the Specialized Consumer Protection Chamber of the Court for the Defense of Competition and Intellectual Property was competent to rule on the facts of the complaint; and, on the other hand, to analyze whether the investigating body of the Institute for the Defense of Competition and Protection of Intellectual Property made a correct formulation of the charge against the defendant. Thus, the first of the legal problems raised, will allow us to notice that, taking into account the protective action of the public administration, the second instance body was competent to issue a decision on the merits of the matter in dispute. The second legal problem will allow us to identify that the Technical Secretariat of the Commission of the Regional Office of the National Institute for the Defense of Competition and Protection of Intellectual Property of Ica did not correctly formulate the charges against the defendant.

Keywords: *Consumer protection – Administrative protection – Protected legal asset – Abusive clauses – Duty of fitness.*

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| PRINCIPALES DATOS DEL CASO | 4 |
| I. INTRODUCCIÓN | 7 |
| 1.1 Justificación de la elección de la resolución..... | 7 |
| 1.2 Presentación del caso y del análisis..... | 8 |
| II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES | 9 |
| 2.1 Antecedentes..... | 9 |
| 2.2 Hechos relevantes del caso..... | 10 |
| III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS | 19 |
| 3.1 Posición individual sobre el fallo de la resolución..... | 19 |
| 3.2 Problemas principales, secundarios y respuestas preliminares..... | 20 |
| IV. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS | 22 |
| 4.1 Primer problema principal..... | 23 |
| 4.2 Segundo problema principal..... | 35 |
| V. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES | 49 |
| VI. BIBLIOGRAFÍA | 50 |
| ANEXOS | 54 |

PRINCIPALES DATOS DEL CASO

| | |
|--|--|
| N° EXPEDIENTE | 035-2022/SPC-APELACIÓN |
| ÁREA(S) DEL DERECHO SOBRE LAS CUALES VERSA EL CONTENIDO DEL PRESENTE CASO | <ul style="list-style-type: none">- Derecho Administrativo.- Derecho de Protección al Consumidor. |
| IDENTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES | <ul style="list-style-type: none">- Resolución Final N° 0501-2023/SPC-INDECOPI- Resolución Final N° 066-2022/INDECOPI-ICA.- Resolución N° 0608-2021/ST-INDECOPI-ICA. |
| DEMANDANTE/DENUNCIANTE | Julia Graciano Lapa |
| DEMANDADO/DENUNCIADO | Cooperativa de Ahorro y Crédito "Santa María Magdalena" LTDA. N° 219 del Perú. |
| INSTANCIA ADMINISTRATIVA O JURISDICCIONAL | <ul style="list-style-type: none">- En sede administrativa: La Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual.- En sede judicial: El Segundo Juzgado Civil de Ayacucho. |
| TERCEROS | --- |
| OTROS | --- |

GLOSARIO DE ABREVIATURAS

| Abreviatura | Significado |
|---|---|
| INDECOPI | Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. |
| Secretaría y/o órgano instructor | Secretaría Técnica de la Comisión de la Oficina Regional del INDECOPI de Ica. |
| Comisión | Comisión de la Oficina Regional del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. |
| Sala | Sala Especializada de Protección al Consumidor del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual. |
| La denunciada y/o La Cooperativa | Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa María de Magdalena Ltda. N° 219 del Perú. |
| La denunciante y/o la Señora Graciano | Julia Graciano Lapa. |
| El Señor De la Cruz | Fortunato De la Cruz. |
| Informe Final de Instrucción y/o IFI | Resolución N° 022-2022-ST/INDECOPI. |
| Resolución de Primera Instancia | Resolución N° 066-2022/INDECOPI-ICA. |
| Resolución de Segunda Instancia | Resolución Final N° 0501-2023/SPC. |
| COOPAC | Cooperativa de Ahorro y Crédito No Autorizada a Captar Recursos del Público. |
| Contrato de Préstamo y/o Contrato | Contrato de Préstamo N° 2007330. |
| Resolución Presidencial | Resolución Presidencial N° 90-2021-CACSMM-CA/P. |
| Resolución de Consejo de Administración | Resolución de Consejo de Administración N° 71-2021-CACSMM-CAP. |
| Reglamento | Reglamento del Fondo de Solidaridad de la Cooperativa. |

| | |
|--|--|
| SBS | Superintendencia de Banca y Seguros. |
| Constitución Política y/o Constitución | Constitución Política del Perú de 1993. |
| Código del Consumidor y/o CPDC | Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor. |
| TUO de la LPAG | Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. |
| TUO de la LOPJ | Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial. |
| PAS | Procedimiento Administrativo Sancionador. |
| Ley del Contrato de Seguro | Ley N° 29946, Ley del Contrato de Seguro. |



I. INTRODUCCIÓN

1.1 Justificación de la elección de la resolución

La elección de la Resolución Final N° 0501-2023/SPC- INDECOPI, obrante en el Expediente N° 2035-2022/SPC-APELACIÓN, como resolución materia del informe jurídico que será presentado por la suscrita para la obtención del título de abogada, ha sido realizada en atención a que, en dicho caso, se pueden advertir una serie de problemas de alta relevancia jurídica.

Los problemas identificados nos permitirán plantearnos las siguientes cuestiones: (i) La Sala, ¿Era competente para pronunciarse sobre el fondo de la materia controvertida?; (ii) ¿En qué supuestos, el INDECOPI puede decidir continuar con un procedimiento administrativo sancionador a pesar de existir un proceso judicial relacionado a los hechos denunciados en sede administrativa?; (iii) desde el ámbito de protección al consumidor, ¿El órgano instructor efectuó una incorrecta imputación?; y, (iv) de los hechos denunciados, ¿Correspondía únicamente imputar una presunta transgresión al deber de idoneidad contemplado en el artículo 19° del Código del Consumidor?

La situación descrita nos permite reflexionar acerca de cuáles son las consecuencias que se generan en aquellos casos en los que, habiéndose iniciado un procedimiento administrativo sancionador ante el INDECOPI; el proveedor denunciado ejerce, presuntamente como estrategia, la interposición de una demanda en la vía judicial para **aparentemente eludir responsabilidad en la vía administrativa**.

De esta manera, y como se advertirá a lo largo del examen correspondiente, la decisión de la entidad administrativa de declararse incompetente, en razón de la existencia de un proceso judicial en trámite, podría generar un escenario de desprotección de los denunciados en la **vía administrativa**, afectándose el derecho a la **tutela administrativa efectiva** del consumidor.

1.2 Presentación del caso y del análisis

Se tiene como objetivo realizar un análisis vinculado a las materias de Derecho Administrativo y Derecho de Protección al Consumidor; correspondiente a aquellas cuestiones abordadas en el Expediente N° 2035-2022/SPC-APELACIÓN, particularmente en la Resolución Final N° 0501-2023/SPC-INDECOPI, que fuese emitida por la Sala Especializada de Protección al Consumidor del INDECOPI.

Así, el caso obrante en el citado expediente versa sobre un procedimiento administrativo sancionador en contra de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa María de Magdalena Ltda. N° 219 del Perú en atención a la denuncia interpuesta por la señora Julia Graciano Lapa; por, entre otros, la denegatoria de la primera de activar la cobertura del fondo de desgravamen señalado en el Contrato de Préstamo N° 2007330.

Dentro de dicho contexto, la Resolución seleccionada nos permite no solo examinar las presuntas falencias del órgano de segunda instancia; sino también, analizar los errores aparentemente cometidos por el órgano instructor. Razón por la que, el caso materia de análisis presenta dos grandes problemas jurídicos: (i) En primer lugar, establecer si la Sala era competente para pronunciarse sobre el fondo de la materia controvertida y, de haberlo sido, si es que la misma pudo optar por continuar con el procedimiento administrativo sancionador a pesar de existir un proceso judicial relacionado a los hechos denunciados en sede administrativa; y, (ii) En segundo lugar, determinar si la Secretaría efectuó una incorrecta imputación al considerar que los hechos denunciados correspondían únicamente a una aparente infracción del deber de idoneidad.

De esta forma, las conclusiones preliminares a las que se arribará son las siguientes: Por un lado, y respecto del primer punto, se sostendrá que la Sala sí era competente para dilucidar los hechos materia de denuncia; pudiendo, inclusive, resolver el fondo de la materia controvertida a efectos de resguardar aquellos derechos que le asistían a la Señora Graciano en su rol de consumidora. No siendo, a criterio personal, factible la aplicación de la

suspensión del PAS, en tanto **no se configuró la triple identidad señalada en el artículo 75° del TUO de la LPAG.**

Por otro lado, y sobre el segundo cuestionamiento, se advertirá que el órgano instructor efectuó una incorrecta imputación al considerar que los hechos materia de denuncia correspondían únicamente a una presunta infracción al deber de idoneidad. Esto, debido a que, de lo referido por la Señora Graciano en su escrito de denuncia, correspondía también imputar una aparente infracción **a la prohibición de cláusulas abusivas.**

II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES

2.1 Antecedentes

La Cooperativa Santa María es una persona jurídica de derecho privado, que fue fundada el 09 de enero de 1963, con la finalidad de constituir una entidad financiera incluyente¹. A la fecha, se encuentra inscrita en el Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público².

En consecuencia, al ser una Cooperativa de Ahorro y Crédito No Autorizada a Captar Recursos del Público (COOPAC), funge como una entidad asociativa destinada a *“captar el ahorro y otorgar préstamos a sus socios cooperativos”*³. Razón por la que, únicamente puede otorgar créditos a sus socios y, asimismo, solo puede recibir dinero por parte de estos, no estando autorizada a captar depósitos del público⁴.

¹ Consultado el 21 de abril de 2025.

<https://www.coopsantamaria.com.pe/index.php/transparencia/conocenos>.

² Consultado el 21 de abril de 2025.

https://www.coopsantamaria.com.pe/index.php?option=com_quix&view=page&id=81.

³ Consultado el 21 de abril de 2025. <https://goo.su/U4Dh>.

⁴ Inciso C de la Vigésimocuarta Disposición Final y Complementarias de la Ley N° 30822, “Ley que modifica la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, y otras normas concordantes, respecto de la regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito”, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 19 de julio de 2018.

En dicho contexto, el fallecido Señor De la Cruz -quien, asimismo, estaba casado con la Señora Graciano- formó parte de la Cooperativa Santa María bajo la calidad de socio. De esta manera, al decidir solicitar un préstamo a la Cooperativa Santa María, tanto él como la denunciante suscribieron los documentos necesarios y requeridos por la citada entidad para el desembolso del crédito.

2.2 Hechos relevantes del caso

2.2.1 Hechos Fácticos

1. El 03 de mayo de 2018, la Sociedad Conyugal suscribe con la Cooperativa Santa María la Minuta de “*Constitución de Primera y Preferente Garantía Hipotecaria*”, acordándose lo siguiente:
 - a. La Cooperativa Santa María convenía en otorgar a favor de la Sociedad Conyugal formada por los señores De la Cruz y Graciano, un crédito hipotecario por la cantidad de S/ 150,000.00 (ciento cincuenta mil con 00/100 soles) a un plazo de cuarenta y ocho (48) meses.
 - b. Se constituía una garantía hipotecaria en favor de la Cooperativa Santa María, hipotecándose el inmueble de la Sociedad Conyugal.
2. Asimismo, el 04 de mayo de 2018, la Sociedad Conyugal suscribe con la Cooperativa Santa María, el Contrato de Préstamo N° 2007330. En dicho contrato -precisamente en la cláusula séptima- se estableció el pago de un **fondo de desgravamen**, cuyo cobro ascendió al 1.20 % (uno punto veinte por ciento) de la deuda contraída.

La finalidad de dicho fondo, no era otra que, **cubrir el saldo capital del crédito en caso de deceso del Señor De la Cruz**. De esta manera, el fondo, aparentemente, tendría que haber cubierto el saldo capital pendiente de cancelación frente a un supuesto de defunción del citado socio; no obstante,

la cobertura del mismo habría sido denegada por la Cooperativa Santa María, presuntamente, de manera indebida.

3. El Señor De la Cruz fallece con fecha 19 de abril de 2021; razón por la que, el 05 de mayo de 2021, la Señora Graciano solicita a la Cooperativa Santa María que proceda a activar la cobertura convenida en el contrato, relacionada al fondo de desgravamen. Ello, con la finalidad de que se dé por cancelado el saldo capital del monto pendiente de cancelación; esto es, según la denunciante, la suma ascendente a S/ 75,541.80 (setenta y cinco mil quinientos cuarenta y uno con 80/100 soles).
4. Sin embargo, el 20 de mayo de 2021, a través de la Resolución Presidencial se declaró **improcedente** el otorgamiento del beneficio de desgravamen, aplicando para tal fin **el artículo 27° del Reglamento de Fondo de Solidaridad** de la Cooperativa Santa María, el cual dispone que:

(...) el saldo de préstamos será cancelado automáticamente con afectación al Fondo de desgravamen, **siempre y cuando el socio esté cumpliendo puntualmente con pagar sus cuotas según el plan de pagos** y no tenga **un retraso mayor de 8 días en promedio en sus pagos mensuales**. (El resaltado es agregado).

Siendo que, para el caso en concreto, se habría superado el límite establecido en el Reglamento; por lo que, a criterio de la cooperativa, **no correspondería la cobertura del Fondo de Desgravamen**.

5. Debido a su disconformidad con lo señalado en la Resolución Presidencial, el 08 de junio de 2021, la Señora Graciano interpuso un recurso de **reconsideración**, refiriendo que:
 - En todas las cuotas que habían sido canceladas, estaba incluido el pago del Fondo de Desgravamen; es decir, que nunca se había dejado de pagar este último.

- El artículo 27° del Reglamento atentaba contra el orden público al no respetar lo establecido a través de la Resolución de Superintendencia SBS N° 3198-2013 referente a la suspensión de la cobertura por incumplimiento de pago.
6. Frente a ello, el 16 de julio de 2021, a través de la Resolución de Consejo de Administración se declaró **improcedente** el recurso de reconsideración, acotando lo siguiente:
- El reglamento, en su artículo 27°, no atentaba contra el orden público; pues, para el caso en cuestión, la Resolución de Superintendencia SBS N° 3198-2013 no era aplicable. Ello, ya que, el Fondo de Desgravamen no tenía la naturaleza de un seguro.
 - Para la procedencia de la cobertura del citado fondo, el Señor De la Cruz debió de amortizar mensualmente en forma puntual, tanto las cuotas derivadas del préstamo dinerario como el Fondo de Desgravamen; siendo que, la cancelación de los mismos no debía tener un retraso mayor a los ocho (8) días hábiles. No obstante, para el caso en concreto, el retraso era mayor al indicado.
 - El Señor De la Cruz tenía pleno conocimiento de la condición detallada en el punto previo en tanto suscribió **la Declaración Jurada de fecha 04 de mayo de 2025.**

2.2.2 Hechos Procedimentales

2.2.1.1 Procedimiento administrativo sancionador ante el INDECOPI

7. La Señora Graciano, con fecha 15 de octubre de 2021, interpuso ante la Comisión, una denuncia en contra de la Cooperativa Santa María, señalando lo siguiente:
- a. Se le habría negado la cobertura del Fondo de Desgravamen; por lo que, requirió que, como medida correctiva, se ordenara que, la Cooperativa Santa María, cumpla con ejecutar el citado fondo.

- b. Al requerirse la aplicación previamente indicada, la denunciada habría solicitado requisitos que no se contemplaron al momento del desembolso del préstamo.
 - c. El reglamento, particularmente su artículo 27°, atentaba contra el orden público.
 - d. La denunciada habría empleado cláusulas abusivas para sustentar la no aplicación del fondo de desgravamen.
- 8.** A causa de lo indicado, el 26 de octubre de 2021, mediante la Resolución N° 0608-2021/ST-INDECOPI-ICA, la Secretaría admitió a trámite la denuncia interpuesta por la Señora De la Cruz en contra de la Cooperativa Santa María, señalando lo detallado a continuación:
- a. La Señora De la Cruz había denunciado a la Cooperativa Santa María por el siguiente hecho: Negarse a activar la cobertura del Fondo de Desgravamen de forma indebida.
 - b. Los hechos denunciados se enmarcaban en una supuesta infracción al Código del Consumidor, específicamente a su artículo 19°.
- 9.** El 09 y 10 de noviembre de 2021, la denunciada remitió sus descargos, señalando lo siguiente:
- a. Solicitó se disponga el archivo del procedimiento administrativo sancionador.
 - b. Tanto la Resolución Presidencial como la del Consejo de Administración fueron emitidas en cumplimiento del Reglamento; por lo que, la improcedencia del otorgamiento de la cobertura del Fondo de Desgravamen se encontraba sustentada en normas legales y en el Reglamento de la propia Cooperativa.
- 10.** El 29 de marzo de 2022, mediante la Resolución N° 133-2022/ST/INDECOPI-ICA, la Secretaría solicitó a la Cooperativa Santa María cumpliera con remitir, entre otros, la siguiente información:

- Copia del Reglamento.
- Copia de la Declaración Jurada.
- Informe si había iniciado algún proceso judicial para cobrar el Préstamo adquirido mediante el Contrato; y, de ser el caso, adjunte la documentación obrante en dicho proceso.

11. El 06 de abril de 2022, mediante el Informe Final de Instrucción, la Secretaría refirió que, lo que correspondía, era **verificar si la Cooperativa Santa María se habría negado de forma indebida a activar la cobertura del Fondo de Desgravamen para cancelar el saldo deudor del préstamo materia de denuncia**. Por consiguiente, en el IFI se señaló que, de la valoración efectuada de la documentación obrante en el expediente, se advertía lo siguiente:

- Las cuotas mensuales del préstamo adquirido mediante el Contrato incluían el importe por el Fondo de Desgravamen.
- Se apreciaban días de retraso en el pago de las cuotas derivadas del Contrato; no obstante, **estás habían sido canceladas en su totalidad hasta el mes de abril de 2021**.
- La denunciada habría negado el requerimiento de la Señora Graciano.
- La Cooperativa Santa María no habría presentado las pruebas que acreditaran las afirmaciones señaladas en sus escritos de descargos del 09 y 10 de noviembre de 2021; es decir, **no había probado que el Señor De la Cruz tenía conocimiento de las disposiciones establecidas en el Reglamento**.
- No obraba en el expediente documento alguno que acreditara que la condición opuesta a la denunciante para sustentar la negativa de cobertura del Fondo de Desgravamen **hubiese sido puesta de conocimiento del Señor De la Cruz**. De esta manera, dicha negativa, se consideraba como indebida.

De esta manera, la Secretaría **recomendó** lo siguiente:

- a. Que, la denuncia, fuese declarada fundada.
- b. Ordenar, como medida correctiva, que la Cooperativa Santa María cumpliera con activar el fondo de desgravamen a efectos de que se diera por cancelado el saldo deudor del préstamo adquirido por el esposo de la denunciante.
- c. Multar con tres (3) UIT a la denunciada.

12. El 13 de abril de 2022, la Cooperativa Santa María remitió sus descargos en contra del Informe Final de Instrucción, refiriendo lo siguiente:

- En aplicación del artículo 27° de su Reglamento, había procedido a denegar el requerimiento de activación del Fondo de Desgravamen; pues, al realizar el cálculo del promedio de días de retraso, se observaba que este ascendía a veintidós (22) días.
- No era cierto que el Señor De la Cruz hubiese contratado un seguro de desgravamen en tanto lo adquirido mediante el Contrato fue un **Fondo de Desgravamen**, cuya naturaleza difería de un seguro.

Asimismo, la Cooperativa Santa María adjuntó a su escrito el plan de pagos y el saldo deudor; la Declaración Jurada que, a su criterio, acreditaba que el Señor De la Cruz tenía pleno conocimiento del Reglamento de Fondo de Solidaridad; y, la parte pertinente del Reglamento.

▪ **Resolución de primera instancia:**

13. El 22 de abril de 2022, mediante la Resolución de Primera Instancia, la Comisión, en base a la formulación de cargos efectuada por la Secretaría, consideró lo siguiente:

- a. De la valoración de los documentos presentados por la denunciante, podía concluirse lo siguiente:
 - Las cuotas mensuales del préstamo incluían el concepto de “Fondo de Desgravamen”.

- Obraban días de retraso en el pago de las cuotas derivadas del Contrato; sin embargo, **estás habían sido canceladas en su totalidad hasta el mes de abril de 2021.**
- La denunciada había negado el requerimiento de cobertura del Fondo de Desgravamen.
- Las pruebas remitidas por la Cooperativa Santa María no resultaban idóneas para acreditar que, la condición opuesta a la Señora Graciano para justificar la negativa de cobertura del fondo de desgravamen, hubiese sido puesta en conocimiento del Señor De la Cruz; siendo, en consecuencia, dicha negativa, indebida.
- La Declaración Jurada únicamente acreditaba que se había instruido al Señor De la Cruz respecto a las disposiciones del Reglamento, más no acreditaba que se le hubiera brindado una copia del mismo o una constancia de recepción.

De esta manera, la Comisión resolvió:

- a. Declarar **fundada la denuncia**, debido a que, a su criterio, la Cooperativa Santa María había vulnerado el Código del Consumidor, específicamente su artículo 19°.
- b. Ordenó que la denunciada cumpliera con activar el Fondo de Desgravamen, en el plazo máximo de quince (15) días hábiles computados desde el día siguiente en la que su pronunciamiento quedase firme en sede administrativa.
- c. Multó a la Cooperativa Santa María con tres (3) UIT; y, ordenó que esta pagara las costas respectivas.

14. Al no encontrarse de acuerdo con la Resolución de Primera Instancia, el 24 de mayo de 2022, la Cooperativa Santa María impugnó la misma, señalando lo siguiente:

- Sustentó que el no otorgamiento de la cobertura fue en razón a que no se había cumplido con amortizar la deuda de manera puntual.

- La denunciante tenía pleno conocimiento de las cláusulas establecidas en el Contrato, en tanto la Señora Graciano había suscrito el citado documento.
- El no otorgamiento del Fondo de Desgravamen se debió a que la denunciante y el Señor De la Cruz habían superado el promedio de días de retraso señalado en el Reglamento.
- A través de la Minuta de “Constitución de Primera y Preferente Garantía Hipotecaria” se había establecido que la Sociedad Conyugal se comprometía a pagar el préstamo y demás conceptos aplicables.
- La no cobertura del Fondo de Desgravamen se debió a una causa atribuible a la Sociedad Conyugal en tanto superaron, en promedio, los ocho (8) días de retraso señalados en el Artículo 27° del Reglamento.

15. Por otro lado, el 15 de octubre de 2022, la Señora Graciano requirió que se oficiara a la Cooperativa Santa María para que se desistiera del proceso de mandato único de ejecución que había interpuesto en su contra. A tales efectos, la Señora Graciano remitió la demanda de ejecución de garantía presentada por la denunciada ante el Segundo Juzgado Civil de Ayacucho.

▪ **Resolución de segunda instancia:**

16. A través de la Resolución de Segunda Instancia, la Sala revocó la Resolución de Primera Instancia en todos sus extremos, argumentando **que no era competente para conocer la conducta materia de denuncia en tanto era una causa dilucidada en la vía judicial.**

2.2.1.2 **Proceso judicial ante el Segundo Juzgado Civil de Ayacucho**

Considerando lo señalado por la Sala, es pertinente hacer referencia al proceso judicial iniciado por la denunciada en contra de la Señora Graciano:

17. La Cooperativa Santa María, con fecha 13 de abril de 2022, interpuso una demanda de ejecución de garantías en el Segundo Juzgado Civil de

Ayacucho (en adelante, el Juzgado), contra la denunciante y la sucesión intestada del Señor De la Cruz.

18. En ese sentido, señaló como pretensión que se ordenara que la Señora Graciano cumpliera con pagar a su representada el capital adeudado al 13 de abril de 2022; esto es, según la Cooperativa Santa María, la suma ascendente a S/ 72,269.44 (setenta y dos mil doscientos setenta y nueve con 44/100 soles), más los intereses compensatorio, moratorio y otros gastos derivado bajo apercibimiento de efectuarse el remate del Inmueble en aras de que se cumpla con el pago de la acreencia a favor de la Cooperativa Santa María.

19. Mediante la Resolución N° 01 del 18 de abril de 2022, obrante dentro del Expediente N° 00404-2022-0-0501-JR-CI-02, el Juzgado admitió a trámite la Demanda; y, le otorgó a la Señora Graciano el plazo de tres (3) días hábiles para que realizara el pago de la deuda señalada en el párrafo previo.

20. El 16 de noviembre de 2022, se dictó la Resolución N° 04, admitiéndose la contradicción interpuesta por la Señora Graciano, en tanto esta última había cumplido con subsanar las observaciones detalladas en la Resolución N° 03.

21. A través de la Resolución N° 05 del 29 de diciembre de 2022, el Juzgado se pronunció de la siguiente forma:

- a. Declaró infundada la contradicción formulada por la Señora Graciano.
- b. Disponer el remate del Inmueble.

Asimismo, en la citada resolución, el Juzgado refirió lo siguiente:

(...) se advierte que, si bien mediante la citada Resolución N° 066-2022/INDECOPI-ICA, se ha ordenado a la entidad ejecutante para que cumpla con activar el fondo de desgravamen a fin de cancelar el saldo deudor puesto a cobro; no obstante también es cierto, que dicha activación de fondo de desgravamen ha quedado supeditado a que la referida resolución administrativa quede firme (...).

Siendo que, la situación descrita en el párrafo previo, no había sido demostrada “*con ningún medio probatorio*” y que, a su vez:

(...) **no se ha acreditado que a la fecha, ya se haya activado el fondo de desgravamen y consecuentemente cancelado el saldo deudor materia de ejecución**; por lo que, se advierte que la obligación sigue vigente hasta que quede consentida la referida resolución y se haya pagado el saldo deudor con el seguro de desgravamen. (El resaltado y subrayado es agregado).

22. El 23 de enero de 2023 la Señora Graciano apeló la Resolución N° 05.

23. Finalmente, mediante la Resolución N° 08, de fecha 16 de mayo de 2023, el Juzgado, entre otros, declaró consentida la Resolución N° 05 que ordenaba el remate del Inmueble; y, remitió a la Secretaría de Ejecución, la Resolución N° 08 a efectos de que se inicie la ejecución correspondiente.

III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

3.1. Posición individual sobre el fallo de la resolución

24. Me encuentro en desacuerdo con la decisión de la Sala. Ello debido a que, como se desarrollará, **el INDECOPI era competente** para dilucidar el fondo del asunto. De esta manera, el ente administrativo debió continuar con el procedimiento administrativo sancionador, determinando en segunda instancia si correspondía o no la aplicación efectiva del desgravamen.

25. Asimismo, otra falla que puede advertirse es la **imputación defectuosa e incompleta de las presuntas infracciones al Código del Consumidor**.

26. Al haberse limitado el análisis a una aparente transgresión al deber de idoneidad, asumiéndose, incorrectamente que, la denuncia se circunscribía únicamente a (i) la solicitud de activación de la cobertura del fondo de

desgravamen; y, (ii) a la presunta denegatoria de su otorgamiento por parte de la Cooperativa Santa María, la Sala concluyó que, dado que el asunto materia de controversia estaba siendo dilucidado en un proceso judicial, no correspondía emitir pronunciamiento al respecto.

27. En ese contexto, de haberse imputado presuntas infracciones adicionales, como la prohibición de cláusulas abusivas es razonable pensar que el pronunciamiento de la Sala pudo haber sido distinto.

3.2. Problemas principales, secundarios y respuestas preliminares

28. Primer problema principal: ¿La Sala, era competente para emitir una decisión sobre el fondo de la materia controvertida? De ser el caso, ¿Pudo, dicho órgano, decidir continuar con el procedimiento administrativo sancionador en contra de la denunciada a pesar de que existía un proceso judicial relacionado a los hechos denunciados en sede administrativa?

29. De manera preliminar, se considera que la Sala sí era competente para emitir una decisión referente al fondo del asunto en tanto, tal y como señala Thorne, el Estado debe encargarse de ejercer la defensa y protección de los derechos que conciernen a los ciudadanos en su rol de consumidores en el marco de aquellas transacciones que estos efectúan en el mercado (2010, p. 64).

Problemas secundarios vinculados al primer problema principal:

30. ¿Era la Sala competente para dilucidar los hechos controvertidos?

31. En línea de lo señalado en la respuesta previa, se considera que la Sala tenía plena competencia para resolver el asunto de fondo, en la medida que, tal y como se verá en el análisis respectivo, si bien las materias dilucidadas en sede administrativa y judicial guardaban una relación, **lo discutido en ambas vías era distinto.**

32. Por un lado, en la vía administrativa se discutía (i) si se había negado indebidamente la activación de la cobertura del fondo de desgravamen; y, (ii) si correspondía activar dicha cobertura.
33. Mientras que, en la vía judicial, la demanda de ejecución de garantía tenía la finalidad de que, el Juzgado, ordenara a la Señora Graciano -actuando tanto a título personal como en representación de la sucesión procesal de su esposo- que cumpliera con cancelar el monto adeudado a la Cooperativa Santa María.
34. **¿La Sala pudo suspender el procedimiento administrativo sancionador?**
35. Como se desarrollará más adelante, si bien existía una identidad objetiva y subjetiva, **no existía una identidad causal**. Ello, debido a que, los bienes jurídicos tutelados en sede administrativa y sede judicial eran distintos; por lo que, de haberse declarado la Sala competente, no se habría configurado la triple identidad señalada en el artículo 75° del TUO de la LPAG; norma que, nos habla acerca del conflicto con la función jurisdiccional. Por ende, no hubiese sido aplicable la suspensión del procedimiento administrativo sancionador.
36. **Segundo problema principal: ¿El órgano instructor efectuó una incorrecta imputación al considerar que los hechos denunciados correspondían únicamente a una presunta infracción al deber de idoneidad?**
37. Preliminarmente, se considera que el órgano instructor no efectuó una correcta imputación, ocasionando un perjuicio en contra de la denunciante al solo contemplar que el petitorio de la denuncia estaba referido a la activación de la cobertura del Fondo de Desgravamen, subsumiendo los hechos únicamente a una presunta vulneración al deber de idoneidad señalado en el artículo 19° del Código del Consumidor.

38. En esa línea, y como se podrá advertir en nuestras respuestas a las preguntas secundarias, para el caso en concreto, no solo se debió alegar una presunta transgresión al deber de idoneidad, sino también a aquella vinculada a la prohibición de cláusulas abusivas.

Problemas secundarios vinculados al segundo problema principal:

39. Para el caso en concreto, ¿Existió una incorrecta operación de subsunción de los hechos denunciados por la Señora Graciano?

40. Como se podrá observar a lo largo del presente informe, la Secretaría efectuó una incorrecta e incompleta subsunción de los hechos denunciados; en tanto que, como se verá en el acápite correspondiente al análisis de los problemas jurídicos, lo alegado por la Señora Graciano no correspondía exclusivamente a una potencial transgresión al deber de idoneidad, sino, también, a otras infracciones establecidas en el Código del Consumidor.

41. ¿Era aplicable únicamente una aparente vulneración al deber de idoneidad? O, ¿Se pudo subsumir los hechos denunciados en otras infracciones?

42. Se considera que, al caso no era aplicable únicamente un potencial quebrantamiento al deber de idoneidad; sino que, la Secretaría debió imputar también la siguiente infracción: La incorporación de una cláusula abusiva de ineficacia absoluta; esto es, el artículo 27° del Reglamento, deviniendo en una infracción al artículo 49° y al inciso h) del artículo 50° del Código del Consumidor.

IV. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

43. El marco constitucional del Perú se concibe como uno en el que se resguarda la protección de los consumidores; es decir, se garantiza que la obtención de productos y servicios, se encuentre enmarcada dentro de las garantías establecidas en el Código del Consumidor. Y no solo ello, sino que, dicha

protección, se extiende a aquellos derechos que le asisten tanto al consumidor como a los compromisos que asumen los proveedores dentro de una relación de consumo. Así, la Constitución Política señala en su artículo 65° que es el Estado el encargado de la defensa de los consumidores.

44. A su vez, el inciso d) del artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1033, mediante el que se promulgó la Ley de Organización y Funciones del INDECOPI, refiere que este es un organismo autónomo que tiene a su cargo el resguardo de los derechos que les corresponden a los consumidores, garantizándose la idoneidad de los servicios y bienes.

45. De esta forma, un accionar ineficiente por parte de administración en la defensa de la protección del consumidor, se constituirá como una limitación de la **tutela administrativa efectiva**. Esta figura será desarrollada en los siguientes párrafos a efectos de que podamos analizar las consecuencias que trajo consigo la decisión de la Sala.

46. Ahora bien, tomando en cuenta lo resuelto para el caso en concreto, deviene en fundamental examinar, por un lado, el criterio usado por la Sala para declararse incompetente y si ello afectó a la Señora Graciano en su rol de consumidora; así como, analizar si para el presente caso, el INDECOPI era competente para pronunciarse sobre el fondo de la controversia, y de serlo, si pudo optar por continuar con el procedimiento administrativo sancionador.

47. Por los motivos señalados, se ha considerado pertinente desarrollar los problemas jurídicos detallados a continuación.

4.1. Primer problema principal: ¿La Sala, era competente para emitir una decisión sobre el fondo de la materia controvertida? De ser el caso, ¿Pudo, dicho órgano, decidir continuar con el procedimiento administrativo sancionador en contra de la denunciada a pesar de que existía un proceso judicial relacionado a los hechos denunciados en sede administrativa?

49. En la Resolución N° 0501-2023/SPC-INDECOPI, que es materia de análisis del presente informe jurídico, la Sala determinó lo siguiente:

24. (...) si bien dentro del proceso judicial de ejecución de garantía la parte ejecutada solo puede contradecir la pretensión del ejecutante por las causales previstas en el Código Procesal, ello no habilita a la Administración a avocarse al conocimiento de hechos que se encuentran estrechamente vinculados con una obligación en ejecución a nivel judicial. En el caso en concreto, el hecho denunciado por el consumidor se encuentra dirigido a cuestionar la deuda del producto que el Banco haya facturado en cuotas desiguales las (3) disposiciones en efectivo que había solicitado cuyo pago pretende exigir el Banco a través del proceso judicial.

(...) 26. Siendo así, (...) esta Sala considera que corresponde revocar la resolución venida en grado; y, en consecuencia, declarar improcedente la misma, al verificarse que la autoridad administrativa no resulta competente para conocer dicha conducta al devenir en una causa expuesta en la vía judicial.

50. Como puede observarse, la Sala optó por declararse incompetente al estimar que el hecho denunciado por la Señora Graciano se encontraba vinculado a los hechos dilucidados en el proceso judicial obrante en el Segundo Juzgado Civil de Ayacucho. Así, amparándose en el inciso 2 del artículo 139° de la Constitución Política y el artículo 4° del TUO de la LOPJ, la Sala determinó que no podía avocarse al conocimiento de una causa que estaba siendo examinada en la vía jurisdiccional.

51. A diferencia de lo decidido por la Sala, se considera que esta sí era competente para resolver sobre el fondo del asunto. Ello, en tanto que, es un deber constitucional, la protección de los consumidores; no siendo, en mi opinión, correcta la interpretación efectuada por el órgano de segunda instancia.

Problemas secundarios vinculados al primer problema principal

52. ¿Era la Sala competente para dilucidar los hechos controvertidos?

53. El artículo 3° del TUO de la LPAG dispone que, la competencia, es un requisito de validez de los actos administrativos. Esta última, como bien señala Morón, está referida a la potestad asignada a un órgano u organismo vinculado a la función administrativa (2019, p. 220).

54. A su vez, el artículo 72° del citado cuerpo normativo señala de manera expresa que la fuente de competencia de la Administración Pública es la Constitución y la ley; siendo que, la misma, será reglamentada por aquellas normas que de las dos previamente señaladas se deriven.

55. Adicionalmente, el artículo 76° del TUO de la LPAG refiere que el **ejercicio de la competencia** deviene en una **obligación directa** de aquel órgano administrativo que la tenga asignada como propia; por lo que, dicha competencia solo podrá ser negada cuando, la misma, haya sido asignada mediante norma expresa con rango de ley a un organismo distinto⁵.

56. En esa línea, y sobre el rol del INDECOPI, Stucchi (2011) ha referido que dicho organismo se encargará de velar por los derechos e interés de los administrados en su calidad de consumidores (p. 54).

Derecho a una tutela administrativa efectiva

57. La tutela administrativa efectiva es aquella figura entendida como la serie de derechos que poseen los administrados en el marco de los procedimientos seguidos ante la Administración Pública; teniéndose que, el fin de la misma, corresponde a una efectiva defensa de los derechos de los ciudadanos (Perrino, 2013, p. 75).

⁵ Análisis efectuado por la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual en el fundamento 28 de la Resolución N° 2718-2024/SPC-INDECOPI.

58. Asimismo, debe tomarse en cuenta que, la tutela ejercida por la Administración Pública deviene en una garantía que solo podrá ser contrapuesta por el ciudadano ante las entidades estatales (Bidart, como se citó en Canosa, 2017, p. 248).
59. Así, por ejemplo, en el caso del INDECOPI, este organismo ha señalado en el fundamento 34 de la Resolución N° 087-2021/CPC-INDECOPI que la estructura de los procedimientos referentes a la protección de los consumidores está dirigida a brindar, a los administrados inmersos en una relación de consumo, **tutela administrativa**.
60. En esa línea, dentro de los alcances de la tutela administrativa, podemos encontrar la obligación que tiene la Administración Pública de emitir una decisión motivada y fundada en derecho (Huapaya, 2016, págs. 143, 148).
61. De esta forma, el Estado, frente a los administrados, tiene el deber constitucional de proteger los derechos fundamentales que le asisten a estos últimos. Así, frente a decisiones que carezcan de motivación, el propio Estado tiene la obligación de orientar su conducta en base a los principios establecidos en la Constitución Política con la finalidad de tutelar los derechos fundamentales de sus ciudadanos (Landa, 2016, pp. 202-203).
62. Adicionalmente, y respecto a la protección de los administrados, el Tribunal Constitucional ha referido en el fundamento 21 de la sentencia recaída en el Expediente N° 3741-2004-AA/TC -que constituye un precedente vinculante- que, el debido procedimiento administrativo implica una garantía cuya finalidad es la de resguardar los derechos de los ciudadanos en el marco de las actuaciones de la Administración Pública relativas a los procedimientos sancionadores.

Sobre la potestad sancionadora de la SBS

63. Como se ha podido observar, el INDECOPI es el ente que cuenta con la competencia para poder dilucidar los hechos denunciados por la Señora Graciano. De esta manera, como organismo conformante de la

Administración Pública, se encuentra obligado a garantizar una **correcta tutela administrativa a los consumidores**. En tanto, como menciona Cassagne, las normas deben de observar de manera imperativa, entre otros, la competencia y la tutela administrativa efectiva (2011, p. 31).

64. No obstante, es importante señalar que, el artículo 105° del Código del Consumidor destaca que si bien el INDECOPI es el ente primario para determinar las afectaciones contra los consumidores; de existir una norma expresa con rango de ley que, le asigne la competencia a otro organismo, el INDECOPI podrá negar su competencia. Razón por la que, se considera relevante señalar la competencia en materia sancionadora que posee la SBS en la medida que esta última supervisa a las cooperativas.
65. Ahora bien, a modo de ejemplo, se tiene que, en el fundamento 51 de la Resolución N° 087-2021/CPC-INDECOPI, ha sido el propio INDECOPI el que ha recalcado que su competencia se encontrará limitada a favor de otra autoridad -en este caso sectorial-, solo en aquellos casos en los que la norma conceda a dicha entidad “supuestos, específicos y expresos”.
66. Por otro lado, y sin perjuicio de que a la fecha sea la Resolución SBS N° 03141-2024 la norma que regula la atención de las denuncias presentadas por los administrados en contra de las empresas supervisadas por la SBS; en este punto, se analizará la norma que estuvo vigente durante la tramitación de la denuncia interpuesta por la Señora Graciano, es decir, la Resolución SBS N° 4464-2016.
67. Esta última, señala de manera expresa en su artículo 15.3 que las denuncias en dicha vía NO están dirigidas a dar resolución a aquellas “controversias particulares o discusiones sobre aspectos contractuales que puedan existir entre una empresa supervisada y los ciudadanos”, en tanto lo último deberá ser resuelto por las entidades administrativas que cuenten con dicha competencia.
68. Así, tomando en cuenta la tutela administrativa que explicamos en párrafos anteriores, es esencial resaltar que el INDECOPI entonces constituía el único

ente que, en la **vía administrativa**, podía garantizar los derechos de la Señora Graciano en su rol de consumidora.

69. En ese contexto, se considera que la Sala sí era competente para decidir sobre los hechos controvertidos; pues, el INDECOPI, era el único ente administrativo competente para (i) Determinar si el fondo de desgravamen había -o no- sido otorgado de manera indebida; y, (ii) ordenar la activación del citado fondo. Sin embargo ¿Qué sucedió en la realidad? La Sala omitió efectuar el análisis sobre el fondo.

70. Así, y como se observará en el siguiente punto, ya establecida la competencia de la Sala como órgano resolutor del INDECOPI, conviene examinar si la Sala podía, en segunda instancia, suspender el PAS.

71. ¿La Sala pudo suspender el procedimiento administrativo sancionador?

72. El artículo 75° del TUO de la LPAG señala lo siguiente:

Artículo 75.- Conflicto de la función jurisdiccional

75.1 Cuando, durante la tramitación de un procedimiento, la autoridad administrativa adquiere conocimiento que se está tramitando en sede jurisdiccional una cuestión litigiosa entre dos administrados sobre determinadas relaciones de derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo, solicitará al órgano jurisdiccional comunicación sobre las actuaciones realizadas.

75.2 Recibida la comunicación, **y sólo si estima que existe identidad de sujetos, hechos y fundamentos, la autoridad competente para la resolución del procedimiento podrá determinar su inhibición hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio.** (...) (El subrayado y resaltado es agregado).

73. Para ilustrar lo dispuesto en el citado artículo, podemos hacer referencia al siguiente ejemplo:

(...) cuando durante la tramitación de una solicitud para obtener pensión de viudez acuden dos personas argumentando ser cónyuges del ex servidor y aparentemente acreditan tal condición, manteniendo una litis pendiente sobre este tema en el Poder Judicial. Como se puede apreciar, si el administrador resolviera ese expediente estimando alguna de las solicitudes, habría que concluir que ha reconocido calidad de cónyuge a una de las solicitantes en desmedro de la otra, lo cual solo compete legalmente a la vía judicial. (Morón, 2019, p. 535).

74. Del ejemplo citado, podemos resaltar lo indicado a continuación: (i) La Administración Pública no es el ente competente para determinar la calidad de cónyuge de una persona, en tanto la vía judicial es la llamada a resolver dicha litis; (ii) una vez que el Poder Judicial haya dispuesto qué persona ostenta la condición de cónyuge, la Administración Pública podrá resolver las solicitudes efectuadas por las dos personas que alegaron ostentar la calidad de esposa del ex servidor, estimando -por ejemplo- la improcedencia de una y la procedencia de la otra.

75. Asimismo, y como puede deducirse del artículo 75.2 del TUO de la LPAG, solo cuando la administración considere que existió **una identidad objetiva, subjetiva y causal**, podrá determinar la suspensión del PAS hasta que el órgano judicial resuelva la litis.

76. Respecto a la identidad causal, es importante señalar que la misma está relacionada a los bienes jurídicos protegidos por las normas. De esta forma, de verificarse que el bien tutelado en la vía administrativa es distinto al protegido en el proceso judicial, no se podrá hablar de una identidad de fundamentos.

77. Sin perjuicio de que se estime que existió una incorrecta operación de subsunción de las imputaciones -como se verá en el apartado

correspondiente a la segunda problemática-, tomando únicamente como base lo sucedido en el caso en concreto y la resolución objeto de análisis; esto es, la imputación que efectuó el órgano instructor en la resolución que admitió a trámite la denuncia, se tiene que lo discutido en la **vía administrativa** correspondía a (i) **si se había negado indebidamente la activación de la cobertura del fondo de desgravamen**; y, (ii) **si correspondía activar dicha cobertura**.

78. De esta manera, en la Resolución de Primera Instancia, se determinó que la Cooperativa Santa María **había negado indebidamente la cobertura del fondo de desgravamen**. Por lo que, la Comisión ordenó en calidad de medida correctiva, que la Cooperativa Santa María activará la cobertura una vez transcurridos quince (15) días hábiles desde el día siguiente en el que su pronunciamiento quedase firme en sede administrativa⁶.

79. Por otro lado, en aras que podamos distinguir cuál era el bien jurídico protegido en el proceso de ejecución de garantías, se considera importante conceptualizar qué entendemos por dicho proceso.

Sobre el proceso de ejecución de garantías

80. En un proceso de ejecución de garantías, el demandante tiene bajo su poder un título que le permite hacer valer ante la vía judicial un derecho; siendo, dicho título, tanto judicial como extrajudicial. Asimismo, en aquellos casos en los que el citado documento sea evaluado de forma positiva por el juez, permitirá al ejecutante ver satisfecho el derecho contenido en el título (Cavani, 2017, pp. 135-136).

81. Para el caso en concreto, el título extrajudicial correspondió a la Escritura Pública suscrita, entre la Cooperativa Santa María y la Sociedad Conyugal, con fecha 03 de mayo de 2018; y, mediante la que, se estableció como garantía hipotecaria del crédito otorgado, el bien inmueble de la Sociedad Conyugal.

⁶ Tal y como se señala en la parte resolutoria de la Resolución N° 066-2022/INDECOPI-ICA.

82. En la línea de lo mencionado, en la vía judicial, la demanda de ejecución de garantía tenía la finalidad de que se ordenase a la Señora Graciano - actuando tanto a título personal como en representación de la sucesión procesal de su esposo- que cumplierse con **cancelar el monto adeudado a la Cooperativa Santa María.**

83. Ello se puede apreciar en el escrito presentado por esta última, conforme al que expresamente señala lo siguiente: “Solicito se sirva **ORDENAR** que los ejecutados, cumplan con pagar a mi representada la suma de S/ 72,269.44 soles (...)”.

84. Como puede advertirse, **en la vía judicial no se discutía si la Cooperativa Santa María debía o no activar la cobertura del fondo de desgravamen;** pues, dicha determinación, no corresponde a los fines perseguidos a través de una demanda de ejecución de garantías.

85. Lo señalado encuentra sustento en el propio pronunciamiento del Segundo Juzgado Civil de Ayacucho en la Resolución N° 5, mediante el que este señala lo siguiente:

2.24 Que, el **proceso único de ejecución** tiene un carácter formal y solemne, en la medida que exige el cumplimiento riguroso de los requisitos exigidos por la ley para su admisión y **su objetivo no es el de reconocer, declarar o constituir un derecho sino el de requerir el cumplimiento de una determinada obligación** (...) esto es que, mediante los procesos de ejecución **se pretende la satisfacción del derecho ya declarado en el título ejecutivo, siendo en el caso de autos, el de cumplir con el pago de la suma de SETENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS SESENTA Y NUEVE CON 44/100 soles** (S/. 72,269.44), derivado del préstamo dinerario en torno al cual se constituyó la hipoteca, la que es materia de ejecución en el presente proceso. (El subrayado y resaltado es agregado).

Sobre la triple identidad aplicada al caso

86. Queda claro entonces que, si bien los hechos en sede administrativa y judicial guardaban relación, lo dilucidado en ambas era distinto. Esto puede apreciarse en el siguiente cuadro elaborado con la finalidad de graficar lo comentado:

| TABLA 1. COMPARATIVO | | |
|----------------------|--|--|
| | Procedimiento administrativo sancionador ante el INDECOPI | Proceso judicial |
| Sujetos | - La Cooperativa Santa María. - Señora Graciano. | - La Cooperativa Santa María. - Señora Graciano. |
| Hechos | - Hechos vinculados a la suscripción del Contrato de Préstamo. | - Hechos vinculados a la suscripción del Contrato de Préstamo. |
| Bien jurídico | - Idoneidad del servicio prestado por la Cooperativa Santa María | - Reconocimiento del derecho contenido en el título ejecutivo. |

87. De esta forma, tenemos que no se verifica una triple identidad de conformidad con el artículo 75° del TUO de la LPAG; ya que, si bien es cierto que existe una identidad de sujetos (identidad subjetiva), hechos (identidad objetiva), **estamos ante bienes jurídicos distintos, no existiendo entonces una identidad causal.** Motivo por el que, no correspondía una suspensión del procedimiento; sino, por el contrario, la determinación de si se ordenaba -o no- a la Cooperativa Santa María la activación de la cobertura del fondo de desgravamen.

88. Siguiendo el razonamiento planteado, es fundamental resaltar que en la Resolución N° 5, el Juzgado refirió lo siguiente:

(...) se advierte que, **si bien mediante la citada Resolución N° 066-2022/INDECOPI-ICA, se ha ordenado a la entidad ejecutante para que cumpla con activar el fondo de desgravamen a fin de cancelar el saldo deudor puesto a cobro; no obstante también es cierto, que dicha activación de fondo de desgravamen ha quedado supeditado a que la referida resolución administrativa quede firme;** circunstancia

que en el presente caso, no se ha acreditado con ningún medio probatorio, asimismo, **no se ha acreditado que a la fecha, ya se haya activado el fondo de desgravamen y consecuentemente cancelado el saldo deudor materia de ejecución**; por lo que, se advierte que la **obligación sigue vigente hasta que quede consentida la referida resolución** y se haya pagado el saldo deudor con el seguro de desgravamen. (El subrayado y resaltado es agregado).

89. Como puede advertirse en el texto citado, es el propio Juzgado el que destaca que, dado que no se había acreditado que ya se había cumplido con la cancelación de la deuda, la misma seguía vigente hasta que quedase consentida la Resolución de Primera Instancia.

90. De lo señalado, podemos colegir razonablemente que, de haberse activado la cobertura del fondo de desgravamen; y, consecuentemente, haber quedado cancelada la obligación dineraria, el pronunciamiento del Juzgado habría sido distinto, no siendo lejano poder mencionar que dicho órgano jurisdiccional inclusive habría declarado la inadmisibilidad de la demanda en tanto el Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil (en lo sucesivo, Código Procesal Civil), en su artículo 427°, dispone expresamente que uno de los supuestos de inadmisibilidad es el que quien presenta la demanda carezca manifiestamente de interés para obrar.

91. Dicho interés, entendido como interés procesal, como bien refiere Viale, “existirá en la medida en que la providencia jurisdiccional requerida esté dirigida a producir una utilidad sobre el actor o demandado, o exista la necesidad de recurrir ante los órganos de la jurisdicción para que se tutele un derecho” (1994, p. 48).

92. En otras palabras, y llevando ello al caso que nos atañe, el interés para obrar implicará que la acción judicial sea una vía necesaria para una tutela efectiva; y, subsistirá siempre que la recurrencia al órgano jurisdiccional se encuentra encaminada a provocar una utilidad.

93. De esta manera, en el supuesto de que la cobertura del fondo de desgravamen se hubiese activado de manera previa a la interposición de la acción judicial, **no habría existido obligación exigible ni utilidad jurídica del proceso judicial**; por lo que, el Juzgado, habría decidido no admitir la demanda de ejecución de garantías.
94. Como reflexión de este punto, es importante enfatizar que, la Sala, al haberse declarado incompetente para conocer la conducta denunciada por la Señora Graciano, sentó un pésimo mensaje para el resto de consumidores que pudiesen encontrarse en situaciones similares.
95. En esa línea argumentativa es importante recordar que la protección de los consumidores deviene en un deber estatal, conforme al artículo 65° de la Constitución.
96. Así, el Derecho Constitucional es el que, en aras de construir un equitativo orden económico que asegure una “libre concurrencia entre empresarios” debe de resguardar la tutela de los consumidores (Torres, 2003, p. 53).
97. De esta forma, el Tribunal Constitucional ha referido que el artículo 65° de la Constitución sustenta y desarrolla “la activación del Estado respecto a cualquier actividad económica”⁷. Esto quiere decir que, la tutela de los consumidores encuentra su fundamento en la norma suprema; por lo que, es una obligación constitucional que la administración pública garantice la defensa de los consumidores.
98. En ese contexto, al declarar el INDECOPI su incompetencia, contravino abiertamente el artículo 65° de la Constitución Política, dentro de los alcances que hemos definido. Generándose la desprotección de la denunciante en la **vía administrativa**; y, asimismo, sentándose un antecedente perverso y perjudicial.
99. Por lo expuesto en el presente acápite, se puede afirmar que la Sala era competente para emitir una decisión sobre el fondo de la controversia. Y,

⁷ Sentencia recaída en el Expediente N° 3315-2004-AA/TC. Fundamento 9.

que, asimismo, no se configuró la triple identidad señalada en el TUO de la LPAG; por lo que, no es aplicable una suspensión del PAS.

4.2. Segundo problema principal: ¿El órgano de instructor efectuó una incorrecta imputación al considerar que los hechos denunciados correspondían únicamente a una presunta infracción al deber de idoneidad?

En este apartado, y partiendo de lo narrado por la Señora Graciano en su escrito de denuncia, se analizará la formulación de cargos que realizó la Secretaría, concretizada en la resolución que admitió a trámite la denuncia. Observándose que, el órgano instructor, no tomó en cuenta aquellos puntos en los que la Señora Graciano hizo referencia a una presunta inclusión de cláusulas abusivas.

Problemas secundarios vinculados al segundo problema principal:

101. Para el caso en concreto, ¿Existió una incorrecta operación de subsunción de los hechos denunciados por la Señora Graciano?

102. Se considera que, en efecto, el órgano instructor realizó una errónea operación de subsunción, en tanto que, como se ha detallado en párrafos previos, se efectuó una incorrecta e incompleta imputación de los hechos materia de denuncia. Ello, debido a que, no se tomó en cuenta todos los circunstancias narradas por la denunciante, prestando única atención a una presunta negación indebida de la activación del fondo de desgravamen.

103. Así, por ejemplo, a través de la Resolución N° 0124-2025/SPC-INDECOPI, la Sala Especializada en Protección al Consumidor ha tenido a bien señalar lo siguiente:

18. (...) durante la **imputación de cargos**, la autoridad administrativa deberá emitir al acto de admisión a trámite **encausando** los hechos materia de denuncia dentro de las posibles infracciones que podría

acarrear, estableciendo de este modo las posibles conductas infractoras **conforme al análisis de tipificación** realizado por la administración. (El resultado es agregado).

104. Llevando lo señalado al caso que nos atañe, de una lectura del escrito de denuncia presentado por la Señora Graciano, puede advertirse que los presuntos hechos denunciados estarían ligados a lo siguiente:

- a. La Cooperativa Santa María le negó, de manera indebida, la activación del desgravamen.
- b. La Cooperativa Santa María habría empleado **cláusulas abusivas** para sustentar la no aplicación del fondo de desgravamen.

105. No obstante, la Secretaría optó únicamente por subsumir los hechos únicamente a que, presuntamente, la denunciada se habría negado injustificadamente a ejecutar la cobertura del fondo de desgravamen; sin considerar los demás puntos expuestos por la Señora Graciano.

106. ¿Era aplicable únicamente una aparente vulneración al deber de idoneidad? O, ¿Se pudo subsumir los hechos denunciados en otras infracciones?

107. Como se podrá advertir, al caso no era aplicable únicamente una aparente transgresión al deber de idoneidad; pues, se debió analizar los hechos narrados por la Señora Graciano en su totalidad.

108. Lo señalado, en la medida en que, la imputación de cargos que realiza la Secretaría en su calidad de órgano instructor, es la base de aquello sobre lo que la Comisión se pronunciará. Siendo que, asimismo, dicha formulación permitirá enmarcar lo siguiente: (i) los hechos que serán materia de controversia; (ii), el examen que será efectuado durante el procedimiento; y, (iii) la decisión a la que arribe el órgano resolutor.⁸

⁸ Tal y como se señala, a modo de ejemplo, en las Resoluciones N° 0219-2018/SPC-INDECOPI y N° 0243-2018/SPC-INDECOPI, respectivamente.

- 109.** Asimismo, en este punto, es pertinente mencionar que, sin perjuicio de que se considere que el órgano instructor debió considerar también la transgresión de la prohibición de cláusulas abusivas; se considera correcta la imputación de cargos efectuada por la Secretaría en el extremo referente a una transgresión del deber de idoneidad.
- 110.** Motivo por el cual, en el presente informe no será materia de examen si la Cooperativa Santa María vulneró el deber contemplado en el artículo 19° del Código del Consumidor, en tanto se considera que, efectivamente, dicha transgresión se acreditó.
- 111.** No obstante a ello, antes de entrar al análisis relativo a una imputación de prohibición de cláusulas abusivas, en los siguientes párrafos se hará una breve descripción del concepto del deber de idoneidad.

Sobre el deber de idoneidad

- 112.** El Código del Consumidor, en su artículo 18°, dispone que la idoneidad está referida a la correspondencia entre aquello que un consumidor espera versus lo que efectivamente recibe. Ello, en razón a lo que -entre otros- se le hubiera proporcionado, a la información compartida; y, las particularidades o naturaleza del servicio o producto.
- 113.** Asimismo, dicha norma también establece que este deber se analiza en bases a la propia naturaleza del servicio o producto; así como, a su capacidad para cumplir con el objetivo para el que fue insertado en el mercado.
- 114.** En ese sentido, y como bien menciona Espinoza, el deber en mención se configura como uno de los pilares esenciales de la protección al consumidor (2021, p. 348); en la medida en la que nace como un mecanismo de resguardo del consumidor, direccionado a equilibrar la asimetría que existe entre el consumidor y proveedor (2021, p. 352).

115. Ahora bien, a efectos de diferenciar el deber en mención con el de información, Baca precisa que, si bien es cierto que estos deberes se encuentran vinculados, la información recibida por el consumidor no es el único barómetro que debe tomarse en cuenta para verificar la idoneidad. Así, el deber de idoneidad estará también “en función de las expectativas del consumidor”, las mismas que se encuentran subordinadas a la naturaleza que posee el bien o servicio (2013, p. 37).

116. De esta forma, tomando como punto de partida el análisis efectuado por Falconí, vinculado a un caso de clonación de tarjetas, en el que el citado autor ilustra qué se entiende cuando hablamos del deber de idoneidad (2013, pp. 38-40), podemos señalar que el comportamiento efectuado por la Cooperativa Santa María; esto es, denegar la cobertura del desgravamen, no fue coherente con aquello a lo que esta se comprometió a través del Contrato de Préstamo. Lo señalado, debido a que la Señora Graciano esperaba era que, al cancelar las cuotas mensuales del desgravamen, la vigencia de la cobertura de este se mantuviera; siendo que, por el contrario, lo que recibió no se condijo con lo acordado con la Cooperativa Santa María mediante el Contrato de Préstamo.

117. Habiendo realizado esta breve reflexión, se continuará con la propuesta indicada en línea anteriores, en aras de verificar si la Secretaría ejerció una correcta imputación de infracciones.

118. En ese sentido, se plantea que, para el presente caso, el órgano instructor pudo también imputar, en contra de la Cooperativa Santa María, las infracciones contenidas en el artículo 49° y en el inciso h) del artículo 50° del Código del Consumidor. Disponiendo, esta última, **que las cláusulas que fuesen contrarias o violatorias de aquellas normas imperativas, serán consideradas cláusulas abusivas de ineficacia absoluta.**

119. Así, y a efectos de poder concluir que la Cooperativa habría incluido en el Contrato de Préstamo una cláusula abusiva, es pertinente que podamos

hacer mención del rol de los consumidores en el mercado; así como, conceptualizar y determinar qué es un contrato de consumo por adhesión y cuáles son las características de las cláusulas abusivas.

Sobre la posición de los consumidores dentro del mercado

- 120.** El artículo 48° del Código del Consumidor señala que, en los contratos de consumo que hayan sido suscritos por adhesión, debe de cumplirse de manera obligatoria la exclusión de cláusulas abusivas. Ello, debido a que, es esencial que, los derechos y obligaciones que les asiste a cada una de las partes, se encuentren en una situación de armonía.
- 121.** Adicionalmente, el artículo 49° del Código del Consumidor dispone que en los contratos por adhesión no serán exigibles “aquellas estipulaciones no negociadas individualmente que, en contra de las exigencias de la buena fe, coloquen al consumidor, en su perjuicio, en una situación de desventaja o desigualdad o anulen sus derechos.”
- 122.** En ese contexto, tomando en cuenta que, dentro del mercado, los consumidores se decantarán por aquella opción que satisfaga sus intereses dentro de las posibilidades a las que tengan acceso (Espinoza, 2021, p. 493); es menester resaltar que, en este tipo de contratos, se considera como parte débil al consumidor (Durand, 2008, p. 227).
- 123.** Esta posición es reafirmada del mismo modo por Torres, quien refiere que es el proveedor quien ostenta el rol dominante dentro de una relación de consumo en atención al conocimiento que posee respecto de los bienes y servicios que oferta en el mercado (2009, p. 53).
- 124.** La debilidad del consumidor, como refiere Durand, tiene como sustento un déficit de: (i) negociación; (ii) reflexión; e, (iii) información, en tanto quien adquiere el producto o servicio no siempre contará con el conocimiento adecuado sobre estos. Destacando, el autor que, un consumidor, se inserta al mercado no como un especialista o experto en la materia; sino, con la

finalidad de poder hacer una adquisición, ya sea esta última para su consumo en particular o para sus familiares (2008, págs. 227, 233, 323).

125. De esta manera, una característica particular dentro de los contratos de consumo, es la asimetría de la información que obra entre el consumidor y el proveedor (Zegarra Mulánovich citado en Baca, 2012, p. 42). Razón por la que, es fundamental que, el INDECOPI, como organismo defensor de la **tutela administrativa** de los consumidores, evalúe las condiciones bajo las que estos suscribieron un contrato de consumo por adhesión.

126. Conforme a lo señalado, a continuación se abarcará el concepto del contrato por adhesión y cuáles son sus rasgos principales.

Contrato de consumo por adhesión

127. En la sentencia recaída en el Expediente N° 3315-2004-AA/TC, el Tribunal Constitucional ha destacado que el artículo 65° de la Constitución se erige en una serie de principios, tales como los siguientes:

| | |
|--|--|
| Principio pro consumidor | De acuerdo a este principio, el Estado debe de ejercer, en defensa de los consumidores y usuarios, una “acción tuitiva”. Ello, en atención “de las objetivables y asimetrías fácticas” que se derivan de las relaciones jurídicas de los primeros con los proveedores de servicios y bienes. |
| Principio de proscripción del abuso del derecho | En base a este principio, el Estado deberá combatir aquellas actividades comerciales que impliquen “prácticas y modalidades contractuales perversas” que perjudiquen “el legítimo interés de los consumidores y usuarios”. ⁹ |

128. Ahora bien, respecto al principio pro consumidor, Rejanovinschi refiere que este ha sido recogido en el Código del Consumidor; y, que, inclusive, dicho cuerpo normativo ha ido “más allá” de lo señalado en la sentencia

⁹ Cuadro elaborado a partir de lo señalado en el fundamento 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 3315-2004-AA/TC.

indicad en el párrafo previo. Esto, debido a que, señala el autor, el Código del Consumidor dispone que el principio comentado resulta igualmente aplicable en los supuestos de “duda en los alcances de los contratos por adhesión” (2018, pp. 106-107).

129. En la línea de lo mencionado, se tiene que, el artículo 45° del Código del Consumidor refiere que, entre otros, a un contrato de consumo por adhesión, le será aplicable lo regulado en el Código Civil. Por lo que, se abordará lo establecido en el artículo 1390° del Código Civil.

130. Este último, ha establecido que, un contrato será considerado por adhesión, en aquellos casos en los que una de las partes se encuentra en la posición de tener que **aceptar o rechazar de manera íntegra** todas las estipulaciones fijadas por la otra parte.

131. Lo que, en el caso del consumidor, implica que este, al momento de exteriorizar su deseo de adquirir un bien o servicio, se vea en la posición de tener que elegir si acepta o rechaza todas las cláusulas generales establecidas por el proveedor en el contrato respectivo; sin poder de negociación alguno. Este último punto, **la negociación**, es esencial para poder determinar si nos hallamos ante un contrato de adhesión.

132. Llevando lo señalado hasta ahora al Contrato de Préstamo suscrito entre la Cooperativa Santa María y la Sociedad Conyugal, podemos afirmar que este deviene en un contrato de consumo por adhesión. Ello, por las siguientes razones:

- (i) La Sociedad Conyugal no tenía poder alguno para negociar lo establecido en las cláusulas del contrato de préstamo.
- (ii) La Cooperativa Santa María estableció de manera unilateral las cláusulas de adquisición del préstamo; esto es, fue la única que definió bajo qué términos y condiciones se suscribía el contrato.
- (iii) La Sociedad Conyugal no tenía otra alternativa que aceptar de manera íntegra el contrato; o, rechazarlo en su totalidad.

- 133.** No obstante a que, en el presente informe, no será materia de análisis el determinar cuándo las cooperativas de ahorro y crédito son consideradas entidades financieras; en tanto, para el caso en concreto, ello no fue materia de controversia ante el INDECOPI, se considera importante hacer una breve reflexión en los párrafos siguientes.
- 134.** A modo de ejemplo, el INDECOPI ha señalado dentro del fundamento 14 de la Resolución N° 0006-2020/SPC que, sin perjuicio de que las cooperativas sean personas jurídicas no lucrativas, al recibir depósitos y brindar créditos, “prestan servicios equiparables a los de una entidad financiera”. Motivo por el que, en dichas situaciones, actúan como proveedores.
- 135.** Conforme a lo mencionado, mediante el Contrato de Préstamo, la Cooperativa Santa María otorgó a la Sociedad Conyugal un crédito inmerso en una actividad económica, es decir: (i) existió una prestación de un servicio financiero; y, (ii) dicho contrato fue suscrito con la finalidad de que el crédito otorgado fungiera como un beneficio a favor de la Sociedad Conyugal.
- 136.** Habiendo determinado que nos encontramos frente a un contrato de consumo por adhesión, nuestro siguiente paso será evaluar si dentro del Contrato de Préstamo se incluyeron cláusulas abusivas, no sin antes hacer especial mención a la naturaleza del desgravamen incluido en el contrato.

Sobre la naturaleza del desgravamen

- 137.** Para poder continuar con nuestro análisis, es esencial poder determinar cuál es la particularidad de un desgravamen. Así, se tiene que, independientemente del *nomen iuris* o nomenclatura que la Cooperativa Santa María haya decidido otorgarle al concepto de “desgravamen”, lo importante será analizar si, de las características del mismo, se puede deducir que este posea la naturaleza de un fondo o de un seguro.

- 138.** Por un lado, tenemos que, uno de los elementos distintivos de un “fondo” corresponde a su elemento “ahorrativo”; razón por la que, es común ver en la práctica del día a día, que distintas entidades financieras ofrezcan a los particulares la contratación de fondos de inversión, los mismos que buscan generar que el contratante obtenga rentabilidad en el tiempo.
- 139.** Por otro lado, de acuerdo al artículo 2° de la Ley N° 29946, Ley del Contrato de Seguro, a través de un contrato de seguro, una de las partes (el asegurador) se compromete a lo siguiente:
- (...) mediante el cobro de una prima y para el caso de que se produzca el evento cuyo riesgo es objeto de cobertura, a indemnizar dentro de los límites pactados el daño producido al asegurado o a satisfacer un capital, una renta u otras prestaciones convenidas.
- 140.** Tal y como lo menciona Ortega Piana, la prima debe de entenderse como aquel “precio que se paga por la cobertura” (2015, p. 136). Asimismo, Núñez del Prado, refiere que la cobertura del seguro se mantendrá en la medida que el total de la prima cancelada “resulte proporcionalmente igual o superior al periodo de vigencia transcurrido” (2009, p. 197).
- 141.** Ahora bien, la SBS ha señalado que el desgravamen que es aplicado para cubrir una deuda en caso de fallecimiento es llamado seguro de desgravamen¹⁰.
- 142.** Como puede observarse, es la propia SBS la que de manera explícita configura la naturaleza del desgravamen. De esta manera, en la medida en que dicha autoridad es aquella autorizada a supervisar a las cooperativas de ahorro y crédito -tal y como sucede en el caso de la Cooperativa Santa María- debe de primar lo señalado por la entidad financiera respecto a este tipo de conceptos.

¹⁰ Consultado el 11 de junio de 2025. <https://www.sbs.gob.pe/usuarios/seguros/otros-seguros/seguro-de-desgravamen>

143. De esta manera, en el caso del Contrato de Préstamo, la prima correspondió al monto cancelado por la Sociedad Conyugal mes a mes, a efectos de mantener vigente la cobertura del desgravamen adquirido.

144. Por lo señalado, al ser el desgravamen un seguro, este se rige bajo la Ley N° 29946, Ley del Contrato de Seguro; es decir, que, para todo lo relacionado a activaciones, suspensiones, entre otros, una entidad financiera -como es el caso de la Cooperativa Santa María- deberá de respetar las disposiciones contempladas en el citado dispositivo.

Sobre las cláusulas abusivas

145. A modo de referencia, a través de la Resolución N° 1723-2023/SPC-INDECOPI, se ha señalado que, para verificar si nos encontramos ante un supuesto de cláusulas abusivas, debe de tomarse en cuenta lo siguiente: (i) que, entre el consumidor y el proveedor, no se haya llevado a cabo una negociación referente al contenido de la cláusula que está siendo cuestionada; y, (ii) que, respecto a los beneficios, riesgos y costos contraídos por el proveedor y el consumidor, no obre una desproporción injustificada en contra de este último.

146. En este punto, es preciso mencionar que el criterio señalado por el INDECOPI a través de la resolución referenciada en el párrafo anterior, también se puede apreciar en las Resoluciones N° 1886-2023/SPC-INDECOPI y N° 0796-2024/SPC-INDECOPI.

147. Así, dado que, en el presente caso, el examen relativo a la formulación de cargos tiene la finalidad de analizar cómo se hubiera resuelto el caso a la fecha; y, no obstante a que, el criterio señalado por el INDECOPI mediante la Resolución N° 1723-2023/SPC-INDECOPI pueda ser o no cuestionable, dado que ello no es materia de análisis en el presente informe, tomaremos en cuenta los requisitos mencionados en la citada resolución.

148. Ahora bien, respecto al punto (i), tal y como lo hemos explicado en párrafos previos, no existió negociación alguna entre las partes que

suscribieron el Contrato de Préstamo, encontrándonos ante un contrato por adhesión.

149. Por otro lado, y sobre el punto (ii), como cuestión previa se examinará qué cláusula pudo ser considerada como “abusiva”, para luego definir si obró una desproporción indebida en contra de la Señora Graciano.

150. De esta forma, es pertinente mencionar que, es usual que en los contratos se incluyan cláusulas que hagan referencia a otros documentos, indicándose, por ejemplo, que no solo las condiciones generales del contrato son las únicas que lo conforman. Con ello, tenemos que, en la práctica, es habitual ver que, en este tipo de contratos, se indique que otros documentos asociados a él, forman parte integrante del mismo.

151. Respecto a lo señalado, el INDECOPI se ha pronunciado sobre la particularidad de los documentos que forman parte integrante de los contratos. Así, por citar un ejemplo, en el fundamento 36 de la Resolución N° 406-2024/SPC-INDECOPI, se afirmó lo siguiente: Debido a que, en la introducción del reglamento de una universidad denunciada se señalaba que, su incorporación a los términos y condiciones del contrato, era automática, no cabía duda de que, su reglamento administrativo, formaba parte del contrato en mención.

152. Llevando ello al caso materia del presente informe, tenemos que, si bien es cierto que en el Contrato de Préstamo suscrito por la Sociedad Conyugal, no se señaló explícitamente que el Reglamento del Fondo de Solidaridad formaba parte integrante del contrato; sí se hizo una expresa referencia al del primero en el segundo. Esto puede observarse en la cláusula séptima del Contrato de Préstamo, la misma que está relacionada al Fondo de Desgravamen.

153. Así, dado que, en la cláusula se menciona al artículo 10° del Reglamento, sin indicarse cuál es el texto contenido en el mismo; resulta evidente que, para poder tomar conocimiento de lo dispuesto en el referido artículo del Reglamento, debía de hacerse una remisión a este.

154. De esta manera, se puede concluir razonablemente que, el Reglamento del Fondo de Solidaridad formó parte integrante del Contrato de Préstamo; motivo por el cual, si de la lectura de ambos -Contrato y Reglamento- se advierte que hay un término o condición vejatoria de una norma imperativa, podremos afirmar que **se habría insertado una cláusula abusiva.**

Respecto a la desproporción indebida

155. Al hacerse una remisión al artículo 27° del Reglamento, se observa que este establece una limitación para la Sociedad Conyugal: Condicionar el otorgamiento del desgravamen a la no superación de un límite promedio máximo de ocho (8) días hábiles.

156. Sobre el particular, y como se ha mencionado en líneas anteriores, debido a que el desgravamen es un seguro, este se enmarca dentro de la Ley del Contrato de Seguro. Por lo que, aquellos términos y condiciones señalados en los contratos; vinculados, por ejemplo, a su vigencia y activación, no pueden vulnerar las disposiciones contenidas en el citado cuerpo normativo.

157. En esa línea, a modo de referencia, mediante la Resolución N° 1798-2021/SPC-INDECOP¹¹ se ha señalado que el artículo 21° de la Ley del Contrato de Seguro es aquel que establece el procedimiento para la anulación y/o extinción de la cobertura del seguro. Siendo que, dicho dispositivo menciona que:

- (i) Una vez se hayan cumplido treinta (30) días hábiles, contados a partir de la fecha de vencimiento de la obligación (y, en tanto no se haya estipulado una ampliación de dicho plazo), la cobertura del seguro quedará suspendida.
- (ii) No obstante, para que ello opere, el asegurador tendrá que informar al asegurado -de manera cierta- el incumplimiento del pago de la prima, sus implicancias; así como, deberá comunicarle aquel plazo

¹¹ Resolución señalada en la página 139 del documento denominado “Lineamientos sobre Protección al Consumidor. Actualización 2022.”

con el que dispone para pagar antes de que surta efecto la suspensión de la cobertura del seguro.

- 158.** Adicionalmente, el citado artículo 21° también señala que la suspensión de la cobertura del seguro no resultará aplicable en aquellos casos en los que el contratante hubiese cancelado, de manera proporcional, “una prima igual o mayor al período corrido del contrato”.
- 159.** En esa línea, la SBS ha referido que, para que las entidades financieras puedan otorgar la cobertura del seguro de desgravamen, el asegurado deberá de: (i) estar al día en el pago de la prima del seguro; y, (ii) estar al día en el pago del préstamo¹².
- 160.** Conforme a lo señalado no se advierte que se haya establecido, en el artículo 21° de la Ley del Contrato de Seguro, la posibilidad de no brindar la activación de la cobertura por superar un límite de retraso en el pago de la prima.
- 161.** De esta manera, podemos señalar que el segundo requisito que debe de cumplirse para poder afirmar que estamos frente una cláusula abusiva; esto es, una **desproporción injustificada a favor del proveedor y en perjuicio del consumidor**, en efecto, sí se verifica en el presente caso.
- 162.** Al estipular la Cooperativa Santa María que, la deuda pendiente de pago, sería cancelada con afectación al Fondo de Desgravamen únicamente en aquel caso en el que se verificara un retraso en los pagos mensuales no mayor a ocho (8) días hábiles; se configuró una cláusula abusiva en el Contrato de Préstamo que generó una desproporción indebida entre los beneficios, riesgos y costos contraídos entre las partes en desmedro de la Señora Graciano.
- 163.** Lo último, debido a que, la estipulación indicada en el párrafo previo implicó una desventaja en contra de la denunciante; pues, denegó el derecho

¹² Consulta realizada el 01 de julio de 2025.

<https://consumidor.gob.pe/wp-content/uploads/2020/07/SeguroDeDesgravamen.pdf>.

de activación de la cobertura del desgravamen, cobertura que había sido adquirida por la Sociedad Conyugal mediante el Contrato de Préstamo.

164. Añadido a ello, y tomando en cuenta que a través de sus lineamientos¹³, el INDECOPI ha destacado que, en aquellos procedimientos administrativos sancionadores iniciados en base a una denuncia de parte (tal y como corresponde al presente caso); para que, el mismo, se pueda configurar de manera válida, será necesario que: (i) se haya generado un **agravio en contra del consumidor**; y, (ii) que la disposición que esta siendo materia de cuestionamiento haya sido opuesta al consumidor, generándole un menoscabo a sus derechos.

165. En ese sentido, y en los lineamientos referenciados en el párrafo previo, el INDECOPI ha resaltado que para que las denuncias relacionadas a cuestionamientos sobre cláusulas abusivas sean procedentes, estas debieron ser aplicadas u opuestas al quien efectúa la denuncia.

166. De esta manera, de acuerdo al análisis previamente efectuado en el presente acápite, se puede afirmar lo siguiente: (i) La condición cuestionada; es decir, la no activación del desgravamen en razón al artículo 27° del Reglamento, fue opuesta a la Señora Graciano; y, (ii) Efectivamente, existió un agravio en contra de la denunciante en la medida que se generó -como se ha explicado en líneas anteriores- una desventaja en su contra al denegársele la cobertura del desgravamen, no saldándose la deuda pendiente de pago.

167. Conforme a lo señalado, y habiéndose verificado los supuestos de configuración de cláusulas vejatorias, se concluye que dentro del Contrato de Préstamo se configuró una cláusula abusiva que contraviene una norma imperativa; esto es, la cláusula séptima del contrato, la misma que debe de leerse de forma sistemática con el artículo 27° del Reglamento, en tanto el contrato hace una remisión directa y obligatoria al Reglamento.

¹³ Para un mayor detalle, ver la página 183 del documento denominado “Lineamientos sobre Protección al Consumidor. Actualización 2022.”

168. Por tales razones, la Cooperativa Santa María transgredió el artículo 49° y el inciso h) del artículo 50° del Código del Consumidor.

V. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES

169. Al declararse, el órgano resolutor de segunda instancia, incompetente, sentó un pésimo antecedente para la tutela de los consumidores. Ello, en la medida en la que, su decisión, podría degenerar en que, en futuras denuncias, los proveedores opten por interponer demandas judiciales con la aparente finalidad de evitar responsabilidades administrativas.

170. De esta manera, es fundamental recordar que, el INDECOPI, como organismo público especializado, debe de resguardar la defensa de los consumidores, asegurándose que estos cuenten con mecanismos eficaces de protección en la vía administrativa. Mas aún si, como se ha podido advertir, el INDECOPI era el único organismo que, en sede administrativa, podía tutelar los derechos de la Señora Graciano como consumidora.

171. En ese sentido, no era aplicable la suspensión del procedimiento administrativo sancionador, en la medida que, si bien existió una misma identidad de sujetos y hechos, en momento alguno se configuró la triple identidad dispuesta en el artículo 75° del TUO de la LPAG. Motivo por el que, de haber declarado la Sala su competencia, no habría podido aplicar esta figura; pues, los bienes jurídicos tutelados en sede administrativa y judicial, no eran los mismos.

172. De acuerdo a lo desarrollado, y en relación al primer problema jurídico, se ha podido fundamentar que, el INDECOPI no solo contaba con la competencia para poder emitir una decisión de fondo. Sino que, en el hipotético de que la Sala hubiere establecido su competencia, esta tenía la obligación de continuar con el procedimiento; no siendo legalmente viable que, bajo este supuesto, la Sala considerará una interrupción del mismo hasta que existiera una decisión judicial firme.

173. Por otro lado, y respecto a las imputaciones efectuadas por el órgano instructor del INDECOPI, no correspondía únicamente señalar una presunta transgresión al deber de idoneidad; sino también, a una vulneración a la prohibición de cláusulas abusivas.

174. De esta manera, y respecto al segundo problema jurídico planteado, se concluye que el órgano instructor falló en el análisis de subsunción de los hechos denunciados, no realizando una correcta imputación.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

- Baca, V. (2013). *Protección al Consumidor. Análisis de las funciones del Indecopi a la luz de las decisiones de sus órganos resolutorios*. Primera edición.
- Cassagne, J. (2011). *Derecho Administrativo*. Palestra Editores.
- Canosa, A. (2017). *La tutela administrativa efectiva en el procedimiento administrativo sancionador*. *Derecho & Sociedad*, (49), 243-266.
- Cavani, R. (2014). *Incoherencias del proceso de ejecución peruano: causales de contradicción y suspensión de la ejecución. Análisis desde el derecho fundamental a la tutela efectiva, adecuada y tempestiva*. En *El proceso de Ejecución de Garantías en el Derecho Peruano*. *Gaceta Civil & Procesal Civil*, 289-308.
- Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa María Magdalena. (s.f.). Nuestra historia.
<https://www.coopsantamaria.com.pe/index.php/transparencia/conocenos>

- Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa María Magdalena. (s.f.). Información Legal.
https://www.coopsantamaria.com.pe/index.php?option=com_quix&view=page&id=81
- Durand, J. (2014). *El derecho del consumidor como disciplina jurídica autónoma*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Espinoza, J. (2021). *Derecho de los consumidores*. Jurista Editores.
- Falconí, M. (2013). *Derechos de los usuarios del sistema financiero*. Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Huapaya, R. (2016). *Perspectivas actuales del procedimiento administrativo, en particular, el derecho a la tutela administrativa efectiva*. En VII Congreso Nacional de Derecho Administrativo. Thomson Reuters - Asociación Peruana de Derecho Administrativo, 123-156.
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (2022). *Lineamientos sobre Protección al Consumidor. Actualización 2022*.
<https://consumidor.gob.pe/2022/12/21/lineamientos-sobre-proteccion-al-consumidor-actualizacion-2022/>
- Landa, C. (2016). *La constitucionalización del derecho administrativo*. THEMIS, Revista de derecho, (69), 199-217.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2017). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Segunda Edición. <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/1461896-guia-practica-sobre-el-procedimiento-administrativo-sancionador>

- Morón, J. (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N. ° 27444*. Gaceta Jurídica.
- Núñez del Prado, A. (2009). *La suspensión de la cobertura por la mora en el pago de la prima en el contrato de seguros*. Foro Jurídico, (09), 197-204. Recuperado a partir de <https://acortar.link/Xs8KN6>.
- Ortega Piana, M. (2015). Pago de la Prima y Subsistencia del Contrato de Seguro. *Ius Et Veritas*, (50), 134-152.
- Perrino, P. (2013). *El derecho a la tutela administrativa efectiva*. En *El derecho administrativo, hoy*, 16, 75.
- Rejanovinschi, M. (2018). *Tutela procesal del Consumidor*. En *Temas de Protección al Consumidor y Regulación Financiera*. Círculo de Derecho Administrativo, 96-109.
- Stucchi, P. (2011). *Apuntes sobre la relevancia constitucional del mandato funcional del INDECOPI y consideraciones a favor de su autonomía constitucional*. *Advocatus*, (24), 47-60.
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (s.f.). Sistema de Coopac. <https://goo.su/U4Dh>
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (s.f.). Tipos de seguros. <https://acortar.link/zPV7tq>.
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (2020). El Seguro de desgravamen. Infórmate sobre tus derechos [Folleto]. <https://acortar.link/keddHK>.

- Thorne, J. (2010). *Las relaciones de consumo y los principios esenciales en protección y defensa del consumidor. Reflexiones en torno al proyecto de código de consumo*. Derecho & Sociedad, (34), pp. 61-68.
- Torres, A. (2009). *Contratación masiva: protección al consumidor*. Motivensa Editora Jurídica.
- Velásquez, R. (2020). *El Indecopi como organismo constitucional autónomo: razones sobre el proyecto de modificación constitucional*. THEMIS: Revista de Derecho, (78), 91-115.
- Viale, F. (1994). *Legitimidad para obrar*. Derecho PUCP, 48, 29.

Jurisprudencia

- Resolución N° 0243-2018/SPC-INDECOPI. (2018, 07 de febrero). Sala Especializada en Protección al Consumidor.
- Resolución N° 0219-2018/SPC-INDECOPI. (2018, 02 de febrero). Sala Especializada en Protección al Consumidor.
- Resolución N° 0006-2020/SPC. (2020, 03 de enero). Sala Especializada en Protección al Consumidor del INDECOPI.
- Resolución N° 087-2021/CPC-INDECOPI. (2021, 20 de julio). Comisión de la Oficina Regional del INDECOPI de Puno.
- Resolución N° 1723-2023/SPC-INDECOPI. (2023, 21 de junio). Sala Especializada en Protección al Consumidor.
- Resolución N° 1886-2023/SPC-INDECOPI. (2023, 10 de julio). Sala Especializada en Protección al Consumidor.
- Resolución N° 0796-2024/SPC-INDECOPI. (2024, 20 de marzo). Sala Especializada en Protección al Consumidor.

- Resolución N° 406-2024/SPC-INDECOPI. (2024, 14 de febrero). Sala Especializada en Protección al Consumidor.
- Resolución N° 0124-2025/SPC-INDECOPI. (2025, 16 de enero). Sala Especializada en Protección al Consumidor.
- Sentencia S/N. (2005, 14 de noviembre). Tribunal Constitucional del Perú.
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/03741-2004-AA.pdf>.
- Sentencia S/N. (2005, 17 de enero). Tribunal Constitucional del Perú.
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03315-2004-AA.html>.

ANEXOS





Firma Digital

Firmado digitalmente por MONTOYA
ALBERTI Hernando FAU
20133840533 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24.02.2023 11:04:43 -05:00



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Protección al Consumidor

RESOLUCIÓN 0501-2023/SPC-INDECOPI

EXPEDIENTE 0090-2021/CPC-INDECOPI-ICA

PROCEDENCIA : COMISIÓN DE LA OFICINA REGIONAL DEL INDECOPI DE ICA
PROCEDIMIENTO : DE PARTE
DENUNCIANTE : JULIA GRACIANO LAPA
DENUNCIADO : COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO SANTA MARIA MAGDALENA LTDA. N° 219 DEL PERÚ
MATERIAS : IMPROCEDENCIA
SERVICIOS FINANCIEROS
ACTIVIDAD : OTROS TIPOS DE INTERMEDIACIÓN MONETARIA

SUMILLA: *Se revoca la Resolución 066-2022/INDECOPI-ICA del 22 de abril del 2022, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta por la señora Julia Graciano Lapa contra la Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa María Magdalena Ltda. N° 219 del Perú; y, en consecuencia, se declara improcedente la misma, por presunta infracción del artículo 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, respecto de la imputación referida a que se habría negado a hacer efectiva la cobertura del fondo de desgravamen, al verificarse que la autoridad administrativa no resulta competente para conocer dicha conducta, al devenir en una causa expuesta en la vía judicial.*

En tal sentido, se deja sin efecto la sanción impuesta, las medidas correctivas ordenadas, la condena del denunciado al pago de las costas del procedimiento, así como su inscripción en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

Lima, 22 de febrero de 2023

ANTECEDENTES

1. El 15 de octubre de 2022, la señora Julia Graciano Lapa (en adelante, la señora Graciano) denunció a la Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa María Magdalena Ltda. N° 219 del Perú¹ (en adelante, la Cooperativa), ante la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Ica (en adelante, la Comisión), por una presunta infracción de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), manifestando lo siguiente:
 - (i) En mayo del 2018, junto a su cónyuge, el señor Fortunato de la Cruz Cuba (en adelante, el señor de la Cruz), contrataron con la Cooperativa un crédito por el monto de S/ [REDACTED]
 - (ii) el referido préstamo se reprogramó el 4 de diciembre del 2020, pues tenían algunos atrasos de pago, producto de las consecuencias originadas por la pandemia; no obstante, cumplieron con pagar todas las cuotas hasta la fecha de deceso de su esposo;

¹ R.U.C. 20129258323 con domicilio en Jr. San Martín Nro. 558 Cercado Huamanga, Ayacucho, Perú
M-SPC-13/1B



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Protección al Consumidor

RESOLUCIÓN 0501-2023/SPC-INDECOPI

EXPEDIENTE 0090-2021/CPC-INDECOPI-ICA

- (iii) tras el fallecimiento de su cónyuge, solicitó la activación del fondo de desgravamen a efectos de que se cubra la deuda que mantenían con la entidad denunciada; no obstante, la denunciada no aceptó cubrir la deuda pendiente con el fondo del seguro de desgravamen; y,
 - (iv) precisaron que la Cooperativa informó que no se podría solicitar la ejecución del fondo de desgravamen si se pagan las cuotas con un promedio de atraso de al menos ocho (8) días al mes. Disposición que contravendría el artículo 7 de la Resolución de la Superintendencia de Banca y Seguros N° 3198-2013 en la que se estableció que el seguro de desgravamen quedaba suspendido de forma automática, si después de transcurridos treinta (30) días no se ha cumplido con el pago de la deuda, a menos, que el proveedor hubiese ofrecido un plazo mayor
2. El 10 de noviembre de 2022, la Cooperativa presentó su escrito de descargos y especificó que la negativa de activar el fondo de desgravamen estaba debidamente sustentada en el cumplimiento irrestricto del reglamento del fondo de solidaridad. A su vez, precisó que Indecopi no tenía competencia para analizar la denuncia pues ya se había agotado la vía administrativa.
 3. El 6 de abril de 2022, mediante Resolución 157-2022/ST-INDECOPI-ICA de la misma fecha, la Secretaría Técnica de la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Ica emitió el Informe Final de Instrucción 022-2022-ST/INDECOPI-ICA. Notificado a las partes el mismo día.
 4. Mediante Resolución 066-2022/INDECOPI-ICA del 22 de abril de 2022, la Comisión emitió el siguiente pronunciamiento:
 - (i) Declaró fundada la denuncia interpuesta contra la Cooperativa, por infracción al artículo 19° del Código, al considerar que quedó acreditado que la entidad financiera se negó indebidamente a hacer efectiva la cobertura del fondo de desgravamen, sancionándola con una multa de 3UIT;
 - (ii) ordenó al Banco, en calidad de medida correctiva reparadora, que, en un plazo de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de dicha resolución cumpla con activar el fono de desgravamen a fin de cancelar el saldo deudor del préstamo cuestionado;
 - (iii) condeno a la Cooperativa al pago de las costas y costos del procedimiento; y, dispuso la inscripción de la Cooperativa en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi (en adelante, RIS).
 5. El 12 de mayo del 2022, la señora Graciano presentó un escrito, a través del cual informó que la Cooperativa no había cumplido con la medida correctiva ordenada por la Comisión; y, además, que dicha entidad financiera había iniciado un Proceso Único de Ejecución en su contra.



TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Protección al Consumidor

RESOLUCIÓN 0501-2023/SPC-INDECOPI

EXPEDIENTE 0090-2021/CPC-INDECOPI-ICA

6. El 24 y 28 de mayo del 2022 la Cooperativa presentó un recurso de apelación contra la Resolución 066-2022/INDECOPI-ICA, mediante el cual reiteró los argumentos señalados a lo largo del procedimiento.
7. El 9 de noviembre del 2022, la señora Graciano presentó un escrito ratificando los alegatos que presentó durante el procedimiento.
8. Mediante escrito del 24 de enero del 2023, la denunciante solicitó la celeridad del procedimiento e informó del estado el proceso de Mandato Único de Ejecución iniciado por la Cooperativa.

ANÁLISIS

Sobre la competencia de Indecopi respecto del hecho denunciado por la señora Graciano

9. El inciso primero del artículo 139° de la Constitución Política del Perú establece la exclusividad de la función jurisdiccional, lo que implica que esta únicamente puede ser ejercida por el Poder Judicial. Ello determina que ningún otro órgano puede irrogarse la función de resolver conflictos de intereses con relevancia jurídica, sea en forma privada o por acto propio, con excepción del fuero arbitral y militar².
10. En nuestro ordenamiento administrativo, el Principio de Legalidad establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas³. En atención a ello, la autoridad administrativa sólo tiene competencia para conocer aquellas materias que le hayan sido expresamente facultadas mediante norma de rango legal.
11. De este modo, si bien el Indecopi constituye una entidad pública cuya competencia está debidamente establecida por ley para conocer de las infracciones en que puedan incurrir los proveedores con ocasión de la venta

² **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. Artículo 139°.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:**
1. La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional.
No existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral.
No hay proceso judicial por comisión o delegación
(...)

³ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. 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 general del Derecho Administrativo:
1.1. Principio de Legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, a ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
(...)



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Protección al Consumidor

RESOLUCIÓN 0501-2023/SPC-INDECOPI

EXPEDIENTE 0090-2021/CPC-INDECOPI-ICA

de productos y servicios, no debe perderse de vista que el artículo 139°, inciso 2) de la Constitución, en concordancia con el artículo 4° del Decreto Supremo 017-93-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial¹⁴, establece que ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional, interferir en el ejercicio de sus funciones, ni cortar procedimientos en trámite seguidos por los fueros jurisdiccionales bajo responsabilidad política o penal.

12. En el presente caso, la señora Graciano denunció que la Cooperativa se habría negado indebidamente a ejecutar el fondo de desgravamen tras el fallecimiento de su cónyuge.
13. La Comisión declaró fundada la denuncia interpuesta contra la Cooperativa, por infracción del artículo 19° del Código, al considerar que había quedado acreditado que la entidad financiera habría negado injustificadamente la cobertura del fondo de desgravamen solicitado por la denunciante.
14. Mediante escrito del 12 de mayo del 2022, la denunciante informó que la Cooperativa habría iniciado un Mandato Único de Ejecución ante el poder judicial.
15. Asimismo, por escrito del 24 de enero de 2023, la señora Graciano informó que el Segundo Juzgado Civil mediante Resolución Nro 5 del 29 de diciembre de 2022, ordenó la ejecución de la garantía hipotecaria que recaía sobre el inmueble de la denunciante; y, en consecuencia, que se efectúe el remate del inmueble de la consumidora.
16. Siendo así, corresponde verificar la competencia de Indecopi para conocer el hecho denunciado por la señora Graciano, conforme a lo estrictamente dispuesto en el artículo 91° del TUO de la LPAG¹⁵, el cual señala que, para iniciar un procedimiento, las autoridades administrativas -de oficio- deben asegurarse de su propia competencia.
17. En virtud de ello, la Administración se encuentra obligada a revisar, incluso de oficio, los requisitos de procedencia, entre ellos, su competencia; siendo este uno de los presupuestos fundamentales para que la Administración pueda analizar el fondo de lo reclamado por el administrado, pues en caso se desprenda de los actuados que el Indecopi no es competente para conocer el hecho denunciado, se deberá declarar la improcedencia de dicha denuncia.
18. Así, en salvaguarda de los intereses públicos y el Principio de Legalidad, la autoridad administrativa deberá corroborar siempre la concurrencia de los requisitos de procedencia de toda denuncia presentada antes de emitir una resolución sobre el fondo de lo peticionado, máxime si se considera que de



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Protección al Consumidor

RESOLUCIÓN 0501-2023/SPC-INDECOPI

EXPEDIENTE 0090-2021/CPC-INDECOPI-ICA

acuerdo con el artículo 3º del TUO de la LPAG, la competencia es uno de los requisitos de validez de los actos administrativos¹⁶.

19. De la revisión de los actuados del expediente, esta Sala advirtió que el 13 de abril de 2022, la Cooperativa interpuso una demanda de ejecución de garantías, a fin de cobrar la deuda que tenía la señora Graciana con su entidad; siendo que dicho proceso fue tramitado bajo el Expediente 00404-2022-0-0501-JR-CI-02. Asimismo, por Resolución Nro 5 del 29 de diciembre de 2022, el Segundo Juzgado Civil ordenó el remate del inmueble de la consumidora.
20. Ahora bien, de lo señalado por la señora Graciano en su escrito de denuncia, se advirtió que la misma estaba dirigida a cuestionar el otorgamiento del fondo de seguro de desgravamen para el pago de la deuda que tenía con la Cooperativa.
21. Siendo así, esta Sala considera que lo cuestionado por la señora Graciano en esta vía administrativa tiene relación directa con lo cuestionado en sede judicial; por lo que, de emitirse un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, el mismo podría tener implicancias directas en el pronunciamiento emitido por el Poder Judicial.
22. Adicionalmente, resulta importante señalar que la ejecución de garantías es un proceso judicial a través del cual el ejecutante acude a los órganos jurisdiccionales exigiendo la tutela jurídica efectiva para que el ejecutado cumpla con las obligaciones contenidas en el título de ejecución, o en caso contrario, proceda a rematar el bien dado en garantía (mobiliaria o hipotecaria). Siendo que, en la medida que en estos procesos se pretende la satisfacción de un derecho declarado, el ejecutado puede contrarrestar la pretensión a través de la contradicción; en virtud de la cual el demandado puede hacer valer las defensas que posea contra el título del demandante.
23. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 690-D17 del Código Procesal Civil, la parte denunciada puede cuestionar -entre otros- la exigibilidad de la obligación, esto es, que aún no puede ser cobrada o ejecutada (porque el plazo no ha vencido, se encuentra suspendido, está sujeto a condición, entre otros); la liquidez de esta (que no se encuentra determinada en su cantidad de manera exacta) o la extinción de la obligación por cualquiera de las causas previstas en el Código Civil, como por ejemplo el pago de la deuda.
24. Dentro de este orden de ideas, si bien dentro del proceso judicial de ejecución de garantía la parte ejecutada solo puede contradecir la pretensión del ejecutante por las causales previstas en el Código Procesal, ello no habilita a la Administración a avocarse al conocimiento de hechos que se encuentran estrechamente vinculados con una obligación en ejecución a nivel judicial. En el caso en concreto, el hecho denunciado por el consumidor se encuentra



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Protección al Consumidor

RESOLUCIÓN 0501-2023/SPC-INDECOPI

EXPEDIENTE 0090-2021/CPC-INDECOPI-ICA

dirigido a cuestionar la deuda producto de que el Banco haya facturado en cuotas desiguales las (3) disposiciones en efectivo que había solicitado cuyo pago pretende exigir el Banco a través del proceso judicial.

25. Precisamente, el artículo 139°, inciso 2) de la Constitución Política del Perú de 199318, en concordancia con el artículo 4° del Decreto Supremo 017-93-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial19, establece que ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional, interferir en el ejercicio de sus funciones, ni cortar procedimientos en trámite seguidos por los fueros jurisdiccionales bajo responsabilidad política o penal.
26. Siendo así, en virtud de todo lo antes mencionado, esta Sala considera que corresponde revocar la resolución venida en grado; y, en consecuencia, declarar improcedente la misma, al verificarse que la autoridad administrativa no resulta competente para conocer dicha conducta al devenir en una causa expuesta en la vía judicial.
27. Finalmente, corresponde dejar sin efecto la medida correctiva, la sanción, la condena al pago de las costas y costos y la inscripción en el RIS del Banco.

RESUELVE:

PRIMERO: Revocar la Resolución 066-2022/INDECOPI-ICA del 22 de abril del 2022, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta por la señora Julia Graciano Lapa contra la Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa María Magdalena Ltda. N° 219 del Perú; y, en consecuencia, se declara improcedente la misma, por presunta infracción del artículo 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, respecto de la imputación referida a que se habría negado a hacer efectiva la cobertura del fondo de desgravamen, al verificarse que la autoridad administrativa no resulta competente para conocer dicha conducta, al devenir en una causa expuesta en la vía judicial.

En tal sentido, se deja sin efecto la sanción impuesta, las medidas correctivas ordenadas, la condena del denunciado al pago de las costas del procedimiento, así como su inscripción en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

Con la intervención de los señores vocales Hernando Montoya Alberti, Camilo Nicanor Carrillo Gómez, Julio Baltazar Durand Carrión y Oswaldo Del Carmen Hundskopf Exebio.

HERNANDO MONTOYA ALBERTI
Presidente