

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ  
FACULTAD DE DERECHO



Informe jurídico sobre la Resolución N° 2758-2022/SPC-  
INDECOPI

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

Jorge Chiang Belliki

ASESOR:

César Arturo Ayllón Valdivia

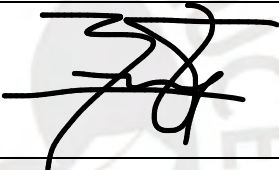
Lima, 2024

## Informe de Similitud

Yo, AYLLON VALDIVIA, CESAR ARTURO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado "Informe sobre Resolución N° 2758-2022/SPC-INDECOPI", del autor(a) CHIANG BELLIKI, JORGE, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 29%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 05/07/2024.
- 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, 10 de julio del 2024

AYLLON VALDIVIA, CESAR ARTURO	
DNI: 09998411	Firma: 
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0002-1144-637X">https://orcid.org/0000-0002-1144-637X</a>	

## **RESUMEN**

El presente informe de relevancia jurídica analizará los fundamentos, desarrollados por la Sala Especializada de Protección al Consumidor de INDECOPI, respecto de la reprogramación unilateral de créditos por entidades financieras en el marco de la normativa sectorial emitida por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP durante el contexto del estado de emergencia causado por la pandemia del COVID-19. De tal manera, se abordarán los conceptos de métodos comerciales coercitivos, deber de idoneidad, deber de información, así como el marco regulatorio para la modificaciones contractuales unilaterales por parte de entidades del sistema financiero. Ello, en el marco de lo analizado por la Sala y los puntos, donde a consideración del presente informe, debió haberse dado también un enfoque analítico. Posteriormente, se procederá analizar los requisitos para declarar procedente un recurso de apelación en sede administrativa, así como el enfoque otorgado a dichos requisitos de procedencia por parte de la Sala en contraposición de lo señalado por conformaciones anteriores de la Sala. Sobre este último punto, el presente informe planteará la posibilidad de la emisión de un precedente de observancia obligatoria, por parte de la Sala, que recoja el cambio de paradigma sostenido por ésta respecto a la procedencia de los recursos de apelación.

### **Palabras clave**

*Reprogramación unilateral, métodos comerciales coercitivos; idoneidad; deber de información; y, apelación.*

## **ABSTRACT**

*This report of legal relevance will analyze the grounds, developed by the Specialized Chamber of Consumer Protection of INDECOPI, regarding the unilateral rescheduling of credits by financial entities within the framework of the sectorial regulations issued by the Superintendence of Banking, Insurance and AFP during the context of the state of emergency caused by the COVID-19 pandemic. In this way, the concepts of coercive business methods, duty of suitability, duty of information, as well as the regulatory framework for unilateral contractual modifications by entities of the financial system will be addressed. This, within the framework of what has been analyzed by the Chamber and the points where, in the opinion of this paper, an analytical approach should have been taken. Subsequently, we will proceed to analyze the requirements to declare an administrative appeal admissible, as well as the approach given to such requirements by the Chamber, as opposed to what was stated by previous Chamber's conformations. On this last point, this paper will consider the possibility of the issuance of a precedent of mandatory observance by the Chamber, which reflects the change of paradigm sustained by the Chamber with respect to the admissibility of appeals.*

## **Keywords**

*Unilateral rescheduling; coercive business methods; suitability; duty of information; and, appeal.*

RESUMEN	1
ÍNDICE	3
PRINCIPALES DATOS DEL CASO	4
I. INTRODUCCIÓN	6
I.1. Justificación de la elección de la resolución	6
I.2. Presentación del caso y análisis	7
II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES	8
II.1. Antecedentes	8
II.2. Hechos relevantes del caso	11
III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS	14
III.1. Problema principal 1	14
III.2. Problemas secundarios del problema principal 1	14
III.3. Problema principal 2	14
III.4. Problemas secundarios del problema principal 2	14
IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A	15
IV.1. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios	15
IV.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución	16
V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	17
V.1. <u>Problema principal 1</u> : ¿La reprogramación unilateral del crédito de ABR por parte de Scotiabank constituye un método comercial coercitivo, una vulneración al deber de idoneidad o una vulneración al deber de información al consumidor?	17
A. <u>Cuestiones previas</u> : Marco legal	17
B. <u>Aplicación al caso concreto</u>	26
V.2. <u>Problema secundario 1.1</u> : ¿La reprogramación unilateral del crédito de ABR por parte de Scotiabank constituye un método comercial coercitivo?	

V.3. <u>Problema secundario 1.2</u> : ¿La reprogramación unilateral del crédito de ABR por parte de Scotiabank constituye una vulneración al deber de idoneidad?	43
V.4. <u>Problema secundario 1.3</u> : ¿La reprogramación unilateral del crédito de ABR por parte de Scotiabank constituye una vulneración al deber de información?	47
V.5. Postura del problema principal 1	51
V.6. <u>Problema principal 2</u> : ¿La Resolución de Segunda Instancia impone un cambio de paradigma respecto de evaluación de la procedencia de un recurso de apelación en materia de protección al consumidor?	53
A. Cuestiones previas	54
V.7. <u>Problema secundario 2.1</u> : ¿Cuál es la finalidad del recurso de apelación en sede administrativa y cuáles son sus requisitos de procedencia establecidos por ley?	54
V.8. <u>Problema secundario 2.2</u> : ¿Cuál es el criterio utilizado por la Sala respecto del presente recurso de apelación formulado por ABR y en qué se diferencia de anteriores pronunciamientos de la Sala?	61
V.9. Postura del problema principal 2	66
VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES	67
BIBLIOGRAFÍA	68

### PRINCIPALES DATOS DEL CASO

<b>No. Exp. / No. Resolución o sentencia / nombre del caso</b>	Resolución N° 2758-2022/SPC-INDECOPI
Área(s) del derecho sobre las cuales versa el contenido del presente caso	Derecho de Protección al Consumidor en materia Financiera
Identificación de las resoluciones y sentencias más importantes	Resolución N° 0916-2022/CC1 (primera instancia) Resolución N° 2758-2022/SPC-INDECOPI (segunda instancia)
Demandante / Denunciante	Alejandro Bulnes Rodas
Demandado / Denunciado	Scotiabank Peru S.A.A.
Instancia administrativa o jurisdiccional	Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual de INDECOPI
Terceros	N/A
Otros	N/A



## I. INTRODUCCIÓN

### I.1. Justificación de la elección de la resolución

Como primer punto, considero importante mencionar que mis intereses personales y profesionales se orientan al estudio y práctica del derecho financiero, lo cual incluye tanto la rama del derecho bancario como el derecho de mercado de valores. En ese mismo sentido, otro gran tópico que me parece muy interesante, especialmente por su valor e importancia en la vida cotidiana de los ciudadanos, es el derecho de protección al consumidor.

De esta forma, buscando crear una sinergia entre dichas ramas, me decanté por la Resolución N° 2758-2022/SPC-INDECOPI (la "Resolución de Segunda Instancia"), que involucra elementos de análisis de ambas ramas y nos permite discutir temas interesantes y complejos en el marco del análisis jurídico.

En ese sentido, con cargo a los puntos a desarrollar más adelante, la Resolución de Segunda Instancia desarrolla el tema de la modificación unilateral de los contratos celebrados con instituciones financieras, el cual implica un análisis desde el derecho bancario y desde la protección al consumidor. Sin embargo, el punto crucial no queda ahí, pues el factor diferenciador está en el elemento contextual, pues el análisis se desarrolla también en el marco del Estado de Emergencia causado por la pandemia del COVID-19 que se dio en nuestro país el 2020, pues se desarrollaron una serie de normativas desde la SBS para la figura antes señalada.

Como segundo punto, considero que esta resolución reviste un carácter complejo por tres (3) elementos en concreto. El primer elemento está relacionado a que la Resolución de Segunda Instancia dispone que, en el marco del estado de emergencia causado por la pandemia del COVID-19, se emitieron disposiciones para la reprogramación unilateral de los contratos celebrados con entidades financieras a deudores minoristas, respecto de la cual se aplicaban reglas especiales.



El segundo elemento refiere a que la Resolución de Segunda Instancia nos permite analizar, desde la perspectiva de la Sala de Protección al Consumidor de INDECOPI, el concepto de la modificación unilateral sin consentimiento del consumidor como un “método comercial coercitivo” y su tipificación en el actual Código de Consumo. Del mismo modo, ello nos permite ahondar en si dicha tipificación de la Sala fue correcta o si existen elementos adicionales de análisis que no se tuvieron en cuenta en la Resolución de Segunda Instancia.

Finalmente, el tercer elemento interesante de análisis está en el aspecto procedimental de la Resolución de Segunda Instancia. Una de las cuestiones previas discutidas en la resolución y que incluye puntos controversiales – tanto es así que hay un voto discordante al respecto – son los requisitos legales que deben cumplirse al momento de utilizar el recurso de apelación respecto a una resolución administrativa. En el presente caso, el denunciante apeló el fallo sobre las dos infracciones analizadas por la Comisión pero – presuntamente – solo desarrolla los fundamentos de su apelación sobre una de dichas infracciones. En ese sentido, el debate refiere dos posiciones claras: (i) evaluar el recurso a la luz de la protección al consumidor y al principio de informalismo; o, (ii) disponer que la Sala no puede realizar un análisis sobre un extremo que no ha sido sustentado – a nivel de fundamentos de hechos y de derecho – por el denunciante en su apelación.

## **1.2. Presentación del caso**

La presente Resolución versa sobre una reprogramación unilateral realizada por una entidad bancaria respecto de un producto financiero contratado por una persona natural, cuyas condiciones fueron modificadas en el marco de las disposiciones emitidas por la SBS durante el Estado de Emergencia causado por la pandemia del COVID-19. Asimismo, la Resolución también incluyó una cuestión previa respecto a la admisibilidad del recurso de apelación del denunciante, en tanto uno de los extremos cuestionados carecía de fundamentos de hecho y de derecho que sustentaran el pedido de apelación.

En ese sentido, la Resolución dispone que la modificación realizada por la entidad financiera no cumplió con los requisitos legales emitidos por la SBS y, por consiguiente, falló a favor de revocar la Resolución de Primera Instancia y declarar fundada la denuncia interpuesta contra la entidad bancaria. Del mismo modo, respecto de la cuestión previa, la Resolución dispone que – en el marco del principio de informalismo – el recurso de apelación sí cumplió con los requisitos legales de procedencia.

Bajo lo antes expuesto, considero que los problemas principales devienen en analizar directamente los dos (2) puntos antes mencionados. En primer lugar, el primer problema principal refiere acerca de cuál es la vulneración de la normativa de protección al consumidor que puede evidenciarse a partir de la reprogramación unilateral que realiza Scotiabank para con Alejandro Bulnes Rodas (“ABR”). De plano, se analiza si ésta constituyó un (i) método comercial coercitivo; (ii) una infracción al deber de idoneidad; o, (iii) una vulneración al deber de información.

Mi posición respecto de este primer problema es que, respecto de la reprogramación unilateral de Scotiabank, ésta no corresponde haber sido tipificada como una vulneración al literal c) del numeral 56.1 del artículo 56° del Código de Consumo; es decir, como un método comercial coercitivo. Por el contrario, considero que la Sala debió declarar la nulidad parcial sobre los extremos del Informe Final de Instrucción y la Resolución de Primera Instancia que calificaron la conducta de Scotiabank dentro del tipo infractor antes señalado, en tanto ésta no era correspondía al caso concreto. En ese sentido, debieron encausar el procedimiento como una infracción al deber de idoneidad y el deber de información. En la misma lógica, si bien me encuentro de acuerdo con la medida correctiva otorgada por la Sala, considero que – en atención a la reconfiguración de las infracciones imputadas – la sanción pecuniaria también debió ser modificada.

En segundo lugar, el segundo problema principal implica analizar si el pronunciamiento que realiza la Sala sobre la procedencia del recurso de apelación de ABR constituye un cambio de paradigma en comparación con

anteriores pronunciamientos de la Sala que argumentan (y fallan) de forma contraria. Para resolver este segundo problema, el camino a seguir es determinar primero cuáles son los requisitos legales de procedencia del recurso de apelación y, en segundo lugar, si el recurso de apelación del denunciante cumplía con los requisitos de procedencia requeridos por ley para ser admitido a trámite, ello solamente respecto del extremo que apelaba el fallo de la Primera Instancia sobre la atención inadecuada de reclamos

Mi posición respecto de este segundo problema es que el pronunciamiento de la Sala respecto de la procedencia del recurso de apelación constituye un claro cambio de paradigma en comparación con anteriores pronunciamientos. Ello, en tanto, la finalidad del recurso de apelación es el autocontrol de la legalidad de las decisiones de la administración pública; y, por ende, los requisitos para su procedencia establecidos en la LPAG no pueden ampliarse a lo establecido en el Código Procesal Civil por corresponder a un recurso impugnatorio con un fundamento jurídico distinto. Por lo antes señalado, considero que el criterio utilizado por la Sala en el presente caso, es correcto de cara al análisis de procedencia del recurso de apelación.

Finalmente, considero que los instrumentos normativos a emplearse en el presente informe devienen principalmente de la legislación especial en la materia, así como la revisión de los principios de la protección al consumidor y el procedimiento administrativo. Para el primer punto, será esencial el análisis sobre toda la normativa sectorial emitida por la SBS en el marco de la modificación unilateral de créditos minoristas durante el Estado de Emergencia causado por la pandemia del COVID-19, así como el marco general de la modificación contractual por entidades financieras. Mientras que, por el lado del segundo problema principal, será necesario el análisis de doctrina y normativa sobre los requisitos legales de procedencia del recurso de apelación en este tipo de procedimientos, así como los pronunciamientos anteriores de la Sala en ese aspecto.

## **II. IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES**

## II.1. Antecedentes

- a) Con fecha 15 de abril de 2017, Scotiabank Perú S.A.A. ("Scotiabank") otorgó el Préstamo N° 1263155 por la suma de S/ 50,000.00 a favor del señor Alejandro Bulnes Rodas ("ABR"), el cual sería cancelado en cuarenta y ocho (48) cuotas de S/ 1,475.94.
- b) Posteriormente, en atención a las campañas de facilidades de pago publicitadas durante la pandemia – específicamente en marzo del 2020 -, ABR solicitó información a Scotiabank respecto a si una posible reprogramación de deuda tendría efecto en el cobro de los intereses, penalidades o algún otro tipo de variación en las cuotas pactas; sin embargo, de acuerdo a lo señalado por ABR, no se solicitó reprogramación alguna. La respuesta de Scotiabank fue que una posible reprogramación no causaría ninguno de los efectos antes señalados.
- c) En el mes de septiembre de 2020, ABR recibió un documento por parte de Scotiabank que indicaba una reprogramación de su préstamo, el cual implicaba un nuevo monto a pagar de cincuenta (50) cuotas de S/ 1,376.84.
- d) En tanto ABR no había solicitado reprogramación alguna, éste interpuso el Reclamo SCI-R-2021193569 con fecha 9 de agosto de 2021, el cual fue contestado por Scotiabank bajo el tenor de que no existía irregularidad alguna en cuanto a la reprogramación efectuada.
- e) Finalmente, el 24 de agosto de 2021, ABR interpuso un nuevo Reclamo bajo el número SCI-R-2021111107, mediante el cual reiteró su molestia frente a la reprogramación efectuada sin su consentimiento.

Del mismo modo, también debe tenerse en consideración – respecto del caso – que los hechos que dan pie a la denuncia realizada se enmarcan dentro del contexto del Estado de Emergencia nacional a consecuencia del brote del COVID-19 en marzo del año 2020. Ello, debido a que – como se verá líneas adelante – la denuncia parte de una reprogramación realizada por Scotiabank en

el marco de las disposiciones otorgadas por la SBS respecto de los créditos minoristas y el Estado de Emergencia. Por lo cual, dicho contexto es fundamental para entender los puntos centrales del presente caso.

## **II.2. Hechos relevantes del caso**

- 1.1. Con fecha 4 de octubre de 2021, la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 1 (la “Secretaría Técnica”) admitió a trámite la denuncia interpuesta por ABR contra Scotiabank, la cual se basó en los reclamos señalados en el acápite anterior.

### Fundamentos del demandado

- 1.2. Con fecha 15 de febrero de 2021, Scotiabank presentó sus descargos señalando lo siguiente: (i) en atención al marco regulatorio SBS, las entidades financieras pueden modificar contractualmente las condiciones de los créditos otorgados para brindar facilidades de pago a aquellas personas que requieran reprogramar o postergar el pago; (ii) ABR solicitó la reprogramación de su crédito; por lo cual, se procedió a ello; (iii) si bien ABR manifestó su desacuerdo con la reprogramación, se le informó que las cuotas no pagadas se postergaban hacia el final del préstamo; y, (iv) con cargo a la reprogramación solicitada, se procedió a modificar el cronograma.
- 1.3. Con fecha 22 de marzo de 2021, Scotiabank presentó nuevamente sus descargos mencionando lo siguiente: (i) ABR tenía un comportamiento de pagos regular y se encontraba al día con sus pagos a la fecha de la declaración del Estado de Emergencia; (ii) ABR tenía un crédito de consumo y la reprogramación solo modificó el término del crédito sin generar un nuevo contrato; (iii) no se excedió el límite establecido para cobrar la cuota reprogramada; y, (iv) al encontrarse ABR al día con sus pagos, se cumplían los requisitos para proceder con la reprogramación.



## Resolución de primera instancia

- 1.4. Con fecha 1 de abril de 2022, la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 1 (la “Comisión”) emitió la Resolución 0916-2022/CC1 (la “Resolución de Primera Instancia”), a través de la cual mencionó lo siguiente: (i) declaró infundada la denuncia presentada por ABR, en tanto consideró que la reprogramación fue ejecutada conforme a los lineamientos emitidos por la SBS; (ii) declaró infundada la denuncia presentada por ABR respecto a un presunto manejo inadecuado de los reclamos formulados ante el Scotiabank.; y, (iii) denegó el otorgamiento de medidas correctivas.

## **2. Sobre el proceso de segunda instancia administrativa:**

### Fundamentos del denunciante

- 2.1. Con fecha 22 de abril de 2022, ABR formuló recurso de apelación contra la Resolución de Primera Instancia, manifestando lo siguiente: (i) reiteró que existía una variación con relación a los pagos del crédito reprogramado; (ii) solicitó que se verifique si la carta remitida por Scotiabank donde se tuvo la posibilidad de anular la reprogramación en el plazo de treinta (30) días fue efectivamente comunicada a su persona; y, (iii) reiteró que se encontraba al día con sus pagos, sin evidenciarse morosidad.

### Fundamentos del denunciante

- 2.2. En la misma fecha, Scotiabank absolvió el recurso de apelación señalando lo siguiente: (i) ABR no desestimó correctamente la Resolución al no contradecir que existió un correcto análisis sobre el fondo; (ii) en su escrito de denuncia, ABR manifestó que solicitó la reprogramación, por lo cual Scotiabank procedió con ello; y, (iii) reiteró



que Scotiabank cumplió con los presupuestos normativos establecidos para aplicar la reprogramación de la deuda.

### Resolución de segunda instancia

2.3. Finalmente, con fecha 22 de diciembre de 2022, la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (la “Sala”) emitió la Resolución de Segunda Instancia señalando lo siguiente: (i) revocar la Resolución de Primera Instancia en el extremo que declaró infundada la denuncia interpuesta por ABR contra Scotiabank y, en consecuencia, declarar fundada la misma, al haber quedado acreditado que se efectuó la reprogramación unilateral sin que se haya informado a ABR, dentro de los siete (7) días posteriores, sobre la reprogramación y el procedimiento para revertir dicha variación; (ii) confirmar la Resolución de Primera Instancia en el extremo que declaró infundada la denuncia de ABR contra Scotiabank un presunto manejo inadecuado de los dos (2) reclamos formulados por ABR; (iii) ordenar a Scotiabank, como medida correcta, que cumpla con realizar la liquidación del préstamo y remitir a ABR los detalles de las condiciones bajo las cuales se realizaría la reversión de la reprogramación unilateral realizada sobre éste; (iv) sancionar a Scotiabank con una multa de 11,60 UIT y condenarlos al pago de costas y costos del proceso; y, (v) disponer la inscripción de Scotiabank en el Registro de Infracciones y Sanciones de INDECOPI, así como informar a la SBS sobre la resolución para que dicha entidad adopte las medidas que considere pertinentes.

### Voto singular del magistrado Hundskopf Exebio

2.4. De acuerdo con lo dispuesto por el magistrado Hundskopf Exebio, si bien ABR formuló recurso de apelación contra la Resolución en todos sus extremos; no precisó los errores de hecho o de derecho del pronunciamiento respecto a la extremo de la atención inadecuada de

reclamos. Por el contrario, ABR se limitó a desarrollar sus argumentos sobre la reprogramación unilateral del crédito únicamente. Por lo tanto, el magistrado emite voto singular mencionando que la apelación desarrollada por ABR carece de los requisitos de procedencia establecidos legalmente y, por ello, corresponde declarar la nulidad parcial de la Resolución N° 6 de fecha 13 de mayo de 2022, que concede el recurso de apelación sobre una supuesta conducta infractora en la atención inadecuada de reclamos.

### **III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS**

#### **III.1. Problema principal 1**

¿La reprogramación unilateral del crédito de ABR por parte de Scotiabank constituye un método comercial coercitivo, una vulneración al deber de idoneidad o una vulneración al deber de información al consumidor?

#### **III.2. Problemas secundarios del problema principal 1**

- ¿La reprogramación unilateral del crédito de ABR por parte de Scotiabank constituye un método comercial coercitivo?
- ¿La reprogramación unilateral del crédito de ABR por parte de Scotiabank constituye una vulneración al deber de idoneidad?
- ¿La reprogramación unilateral del crédito de ABR por parte de Scotiabank constituye una vulneración al deber de información al consumidor?

#### **III.3. Problema principal 2**

¿La Resolución de Segunda Instancia impone un cambio de paradigma respecto de evaluación de la procedencia de un recurso de apelación en materia de protección al consumidor?

### **III.4. Problemas secundarios del problema principal 2**

- ¿Cuál es la finalidad del recurso de apelación en sede administrativa y cuáles son sus requisitos de procedencia establecidos por ley?
- ¿Cuál es el criterio utilizado por la Sala respecto del presente recurso de apelación formulado por ABR y en qué se diferencia de anteriores pronunciamientos de la Sala?

## **IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A**

### **IV.1. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios**

Sobre el primer problema principal, respecto de la reprogramación unilateral realizada por Scotiabank, considero lo siguiente: (i) No constituye un método comercial coercitivo, en tanto no corresponde encausar la conducta bajo dicho supuesto bajo una interpretación sistemática y literal del artículo 56.1 (c) del Código de Consumo; (ii) constituye una infracción al deber de idoneidad en perjuicio de ABR, en la medida en la que existe una ruptura entre la expectativa razonable del consumidor en que Scotiabank, como entidad supervisada, cumpla con el marco regulatorio aplicable, específicamente, respecto del marco regulatorio emitido por la SBS para la reprogramación unilateral de créditos durante el estado de emergencia; y, (iii) constituye una infracción al deber de información en perjuicio de ABR, en específico, la omisión por parte de Scotiabank de notificar a ABR respecto de la reprogramación unilateral dada a su crédito, así como los pasos para que pueda darse el proceso de reversión.

En ese sentido, considero que la Sala debió advertir lo señalado en el párrafo anterior y, por consiguiente, debieron declarar la nulidad parcial de oficio de las resoluciones emitidas por ambos. Lo antes señalado incluye también (i) mantener la medida correctiva dada en la Resolución de Segunda Instancia; y, (ii) modificar la sanción impuesta a Scotiabank, pues ocurre un cambio en la imputación al proveedor.

Respecto del segundo problema principal, sobre el extremo que cuestionaba la atención inadecuada de reclamos por parte de Scotiabank, considero que el recurso de apelación interpuesto por ABR cumplía con los requisitos de procedencia requeridos por ley y que, la interpretación dada por la Sala sobre dicha procedencia constituyen un claro cambio de paradigma respecto de lo señalado en anteriores oportunidades por la misma. Ello, a pesar que, en diversos pronunciamientos tanto anteriores como posteriores al presente caso materia de análisis, la Sala había interpretado los requisitos de procedencia legal de la apelación de forma contraria a la fundamentación jurídica de dicha figura y la equiparaba con el medio impugnatorio civil, a pesar que éstos eran incompatibles en su naturaleza jurídica.

#### **IV.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución**

En primer lugar, me encuentro parcialmente de acuerdo con lo señalado por la Sala respecto de la Resolución de Segunda Instancia. Conuerdo con lo señalado respecto al análisis de la normativa sectorial que realizaron en el marco de la reprogramación unilateral realizada por Scotiabank; sin embargo, considero erróneo que se haya tipificado dicha infracción como una vulneración al literal c) del numeral 56.1 del Artículo 56° del Código de Consumo, es decir, un método comercial coercitivo. Considero que dicha categorización no corresponde, en razón de la aplicación del método sistemático y el método literal para interpretar lo dispuesto por el Código de Consumo sobre modificaciones contractuales por parte de entidades financieras.

En ese sentido, considero que la Sala debió reencauzar la calificación de las supuestas infracciones imputadas a Scotiabank a partir de (i) una vulneración al deber de idoneidad consagrado en los artículos 18° y 19° del Código de Consumo; y, (ii) una vulneración al deber de información consagrado en el numeral 1.1 del artículo 1° y el artículo 2° del Código de Consumo; ello, a través de la declaración de la nulidad parcial de oficio de las resoluciones motivadas por la Secretaría Técnica y la Comisión.

Del mismo modo, me encuentro parcialmente de acuerdo con el accionar de la Sala respecto al fallo, pues (i) considero que las medidas correctivas adoptadas en favor de ABR cumplen la función de otorgarle las herramientas al consumidor para restablecer el status quo previo a la vulneración de sus derechos; y, (ii) me encuentro en desacuerdo con la sanción pecuniaria otorgada, pues – ante el cambio en la imputación señalado anteriormente – también deberá modificarse la sanción a ser impuesta en contra de Scotiabank.

Finalmente, también me encuentro de acuerdo con la Sala respecto a la procedencia del recurso de apelación del denunciante en el extremo de la atención inapropiada de reclamos de Scotiabank, pues el recurso de apelación interpuesto cumple con cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la procedencia de dicho recurso. Ello es un punto crucial de cara a la interpretación de los requisitos legales válidos para declarar la procedencia de un recurso de apelación en los procedimientos administrativos de protección al consumidor, pues – en el caso materia de análisis – la Sala realiza un cambio de paradigma respecto de los pronunciamientos anteriores (y hasta posteriores) de la Sala respecto a los requisitos requeridos.

En anteriores oportunidades, la Sala había importado una exigencia mayor para la procedencia del recurso de apelación a través de la equiparación de dicho requisito con los medios impugnatorios en materia civil, a pesar de constituir figuras de naturaleza y fundamentación jurídica distinta. Por lo anteriormente señalado, considero que la Sala debió realizar un desarrollo mayor al cambio de paradigma y, ante su importancia, debió considerar la emisión de un precedente de observancia obligatoria que emita parámetros correctos para analizar la procedencia del recurso de apelación en los casos de protección al consumidor en sede administrativa.

## **V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS**

### **V.1. Problema principal 1: ¿La reprogramación unilateral del crédito de ABR por parte de Scotiabank constituye un método comercial**



**coercitivo, una vulneración al deber de idoneidad o una vulneración al deber de información al consumidor?**

#### **A. Cuestiones previas: Marco legal**

Para efecto de la presente pregunta principal y como base para el desarrollo de las preguntas secundarias posteriores, es de suma importancia revisar el marco legal para la reprogramación de créditos realizada por Scotiabank.

Como punto de partida, el artículo 87° de nuestra Constitución dispone que el Estado fomenta y garantiza el ahorro; por lo cual, la ley establece las obligaciones y límites de las empresas que reciben ahorro del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía. De acuerdo con Rubio, el ahorro es la herramienta que permite alcanzar el progreso social y económico de un pueblo; por lo cual, con el fin de hacer crecer dicha herramienta, la Constitución ordena al Estado garantizarlo, así como establecer obligaciones para las empresas que reciben dicho ahorro (hoy, las entidades del sistema financiero) (Rubio, 1999).

De ahí la existencia de la Ley N° 26702 o también conocida como la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la SBS (la "Ley de Bancos"), que – a través de sus artículos 1° y 2° - señala como objetivo el establecer el marco de regulación y supervisión de las empresas que operan en el sistema financiero. Ello, con el fin de velar por el funcionamiento de dicho sistema de forma competitiva, sólida y confiable para contribuir al desarrollo nacional.

Para tales efectos, la Ley de Bancos define a la empresa bancaria como aquella cuyo negocio consiste en recibir dinero del público (ya sea bajo depósito o cualquier otra modalidad) y utilizar dicho dinero para conceder créditos en diversas modalidades. Por lo tanto, las empresas bancarias en el Perú se centran en la captación del ahorro del público y la colocación de éste, mediante créditos; lo cual es una actividad que, por razón de su importancia, no se encuentra exenta de riesgos.



Entre dichos riesgos, el más importante está referido al riesgo de crédito, el cual se define – de acuerdo con el Reglamento de Gobierno Corporativo y de la Gestión Integral de Riesgos (aprobado vía Resolución SBS N° 272-2017) – como aquella posibilidad de pérdidas por la incapacidad o falta de voluntad de los deudores para cumplir con sus obligaciones contractuales. Dicho riesgo es de suma importancia, pues en caso no sea mitigado correctamente, podría tener un efecto sistémico respecto de la estabilidad del sistema financiero en su totalidad.

Por ello, las entidades financieras -bajo la supervisión de la SBS- deben cumplir con políticas y procedimientos específicos para el otorgamiento de créditos, así como el manejo en general de la relación comercial con sus clientes. Se entiende que el sistema financiero y específicamente, el funcionamiento de las entidades bancarias en éste, responden a un sector con riesgos especiales que se manejan a través de normativa sectorial especialmente técnica.

Es por tal motivo que el artículo 81° del Código de Consumo dispone que la protección al consumidor de servicios financieros prestados por las empresas supervisadas por la SBS debe regirse por el Código de Consumo, la Ley N° 28587 (*Ley complementaria a la Ley de Protección al consumidor en materia de servicios financieros*) (la “Ley N° 28587”) y la normativa reglamentaria correspondiente. Asimismo, también incluye que la supervisión y regulación del sistema financiero (incluyendo sus productos y principios) deben regirse en virtud del principio de especialidad normativa por la Ley de Bancos.

La intención del Código de Consumo es reconocer que, ante las características especiales del sector financiero en el Perú, el marco legal aplicable de la protección al consumidor financiero no se limita a lo dispuesto por el Código de Consumo, sino que debe leerse en conjunto con la Ley N° 28587 y la normativa reglamentaria emitida por la SBS. Un ejemplo de este entendimiento conjunto es la regulación aplicable a las modificaciones contractuales realizadas por entidades del sistema financiero.

En principio, como bien dispone el artículo 85° del Código de Consumo, las entidades del sistema financiero deciden la contratación con los usuarios del

servicio en función a diversos factores: condiciones particulares de riesgo, comportamiento crediticio, entre otros. Ello significa que, en atención a los riesgos inherentes al negocio bancario, la contratación de este tipo de servicios y/o productos reviste una naturaleza especial, pues confluyen diversos factores que pueden afectar el servicio y, además, teniendo en cuenta que es un sector sumamente regulado que cuenta con una entidad supervisora.

Del mismo modo, el referido artículo 85° también señala que, atendiendo a esta naturaleza especial, los contratos con entidades financieras podrán ser modificados y/o resueltos cuando tengan por sustento la aplicación de normas prudenciales emitidas por la SBS; con lo cual, las empresas financieras no se encontrarán obligadas a cumplir con los plazos señalados para tales efectos en la Ley N° 28587. Si bien la Ley N° 28587 se promulgó con el objetivo de ser una norma complementaria al ya derogado Decreto Legislativo N° 716 (*Norma sobre Protección al Consumidor*), al día de hoy, ésta se mantiene vigente.

Uno de los puntos fundamentales de la Ley N° 28587 es el marco general para la modificación de contratos respecto de productos financieros regulado en su artículo 5°, el cual reconoce que los contratos con entidades financieras podían ser modificados, en el transcurso del tiempo, con arreglo a diversos mecanismos previstos en los respectivos contratos; sin embargo, en caso la modificación partiera de la discrecionalidad de la entidad financiera, dicha variación no podría ser oponible a los usuarios de manera inmediata. Por el contrario, la Ley N° 28587 dispone un plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario desde el anuncio de la modificación unilateral para que ésta cause efectos ante el usuario, durante el cual, el consumidor podría ejercer su derecho de negarse a dicha modificación y revertir su aplicación antes que cause efectos.

De manera contraria a este marco general de modificación de contratos en materia financiera, el artículo 85° del Código de Consumo reconoce la posibilidad de que existan modificaciones a los contratos con entidades financieras que no tengan que cumplir con este preaviso de cuarenta y cinco (45) días calendario como consecuencia de normas prudenciales emitidas por la SBS. Dichas normas deberán estar relacionadas con la administración de riesgo de

sobreendeudamiento de deudores minoristas, consideraciones del perfil del cliente vinculadas a riesgo PLAFT<sup>1</sup> o falta de transparencia.

Por ello, queda claro que – ante la importancia de dichos factores para la conservación de la estabilidad del riesgo financiero – el Código de Consumo reconoce la posibilidad de su modificación con efectos inmediatos. Lo antes señalado se materializa en la normativa sectorial a través del artículo 41° del Reglamento de Gestión de Conducta de Mercado del Sistema Financiero (aprobado vía Resolución SBS N° 3274-2017) (el “RGCM”), el cual dispone que las empresas del sistema financiero pueden modificar los contratos celebrados con usuarios – distintos a tasas, de interés, comisiones o gastos – e incluso resolverlos, sin el aviso previo de cuarenta y cinco (45) días calendario como consecuencia de la aplicación de las normas prudenciales emitidas por la SBS.

Adicionalmente a lo antes señalado, el artículo 41° del RGCM también dispone que, ante un supuesto de modificación unilateral por normas prudenciales, la entidad del sistema financiero estará obligada a remitir una notificación al cliente dentro de los siete (7) días calendario posteriores a la modificación, ya sea a su domicilio o por otros mecanismos que se establezcan en los contratos para tales efectos.

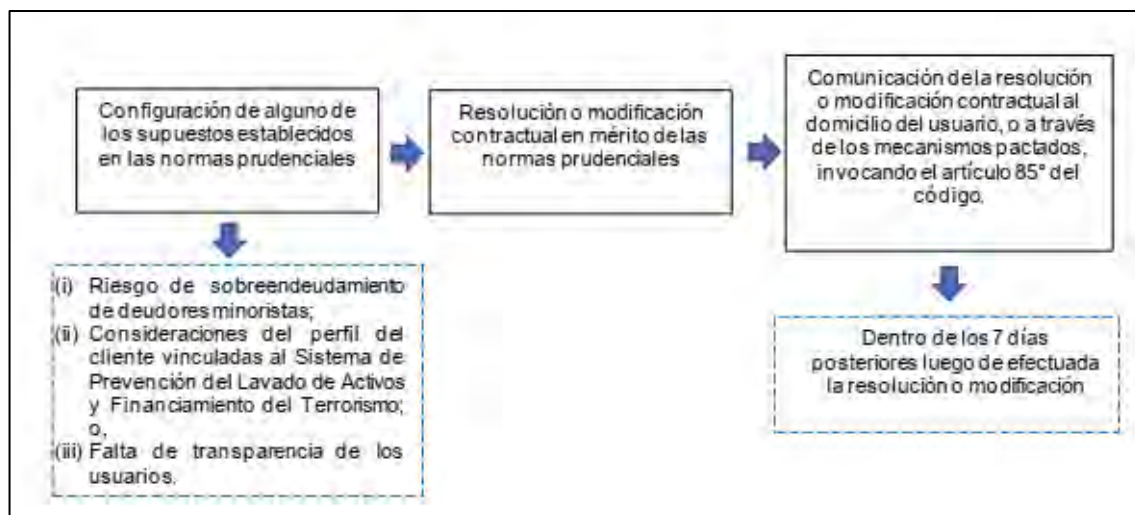
Para una mejor comprensión de esto, el presente informe incluye el gráfico preparado por la Comisión, en el marco de la Resolución de Primera Instancia, para detallar la facultad de las entidades financieras para realizar modificaciones unilaterales en razón de medidas prudenciales:

### **Diagrama N° 1**

[ver diagrama en la siguiente página]

---

<sup>1</sup> Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo.



Bajo este marco general y ante la preocupación general de la SBS por las consecuencias económicas que podía causar el Estado de Emergencia causado por el brote del COVID-19, se emitió el Oficio Múltiple N° 11150-2020 con el fin de brindar medidas de excepción que puedan aplicarse a los créditos de deudores minoristas y no minoristas que se puedan ver afectados por la pandemia.

La SBS planteó que las empresas del sistema financiero podían realizar la reprogramación de las diversas modalidades de créditos a su cargo para deudores no minoristas en tanto (i) la modificación no constituya una refinanciación; (ii) el plazo total de los créditos no podía extenderse por más de seis (6) meses del plazo original; y, (iii) los deudores debían estar al día en sus pagos a la fecha de la declaratoria del Estado de Emergencia. Por lo cual, hasta dicho punto, era posible sostener que la modificación en cuestión debía atenerse al marco general de modificaciones que dispuso la Ley N° 28587 con el plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario de preaviso.

Sin embargo, líneas más adelante, la SBS dispuso que, en caso de créditos a deudores minoristas, la referida reprogramación podía efectuarse sin necesidad de preaviso, sujetándose a lo dispuesto por el artículo 85° del Código de Consumo y desarrollado por el artículo 41° del RGCM. Ello cobra sentido, en tanto – como bien disponen las normas antes señaladas – el riesgo de sobreendeudamiento de deudores minoristas es uno de los supuestos de normas



prudenciales que permiten la modificación sin preaviso. En adición a ello, la SBS dispuso que, tratándose de un caso excepcional, el aviso de notificación que debían enviar las entidades en un plazo máximo de siete (7) días calendario tenían que incluir el detalle del proceso para solicitar reversión de la reprogramación unilateral.

Posterior a ello, la SBS emitió el Oficio Múltiple N° 11170-2020 de fecha 20 de marzo de 2020, el cual precisó la facultad que dispuso la SBS para que las entidades financieras reprogramen créditos minoristas unilateralmente y sin preaviso. En primer lugar, el referido Oficio dispuso que, para entender que los deudores minoristas estaban al día en sus pagos, podía considerarse como criterio que el deudor presente, como máximo, quince (15) días calendario de atraso al 29 de febrero del 2020. Por otro lado, dispuso que, respecto del aviso posterior que debían enviar las entidades del sistema financiero, éstas contaban con un plazo máximo de siete (7) días calendario posteriores a la modificación para informar a sus clientes; sin embargo, dicho plazo empezaría a correr de manera posterior al cese del Estado de Emergencia. Ello sin perjuicio de que a fin de brindar información oportuna, se instó a las empresas del sistema que notifiquen la comunicación con la mayor cercanía posible a la fecha de la modificación unilateral, en función de su capacidad operativa y disponibilidad de recursos.

Con fecha 5 de mayo de 2020, la SBS emitió el Oficio Múltiple N° 12679-2020-SBS, la cual dispone que las reprogramaciones podían darse, hasta el 31 de mayo de 2020, siempre y cuando presenten (i) como máximo quince (15) días calendario de atraso al 29 de febrero de 2020; o, (ii) el deudor se haya encontrado al día en sus pagos al momento de la declaratoria de emergencia nacional establecida mediante Decreto Supremo N° 044-2020. Del mismo modo, el plazo total de dichos créditos no podía extenderse de seis (6) meses del plazo original.

Asimismo, con fecha 29 de mayo de 2020, la SBS emitió el Oficio Múltiple N° 13805-2020-SBS, con el fin de agregar mayores modificaciones a las medidas dispuestas para la reprogramación unilateral de créditos durante el estado de

emergencia. Como primer punto, la SBS dispuso que, hasta el 30 de junio de 2020, solo se podrían modificar unilateralmente aquellos créditos que hayan cumplido con: (i) como máximo, quince (15) días calendario de atraso al 20 de febrero de 2020; o, (ii) encontrarse al día en sus pagos al momento de la declaratoria de emergencia nacional establecida mediante Decreto Supremo N° 044-2020. Del mismo modo, el plazo de extensión de reprogramación se amplió a doce (12) meses para aquellos créditos modificados en el caso de reprogramaciones realizadas antes del 30 de junio de 2020. Además, el referido Oficio insistió en que, en el caso de modificaciones contractuales sin preaviso (como las referidas al deudor minorista), el cliente podrá solicitar la reversión, cuyo proceso deberá ser comunicado por la entidad financiera en el plazo correspondiente.

Finalmente, con fecha 12 de agosto de 2020, la SBS emitió el Oficio Múltiple N° 19483-2020, con el fin de modificar las medidas dispuestas durante el Estado de Emergencia nacional que fueron indicadas en los Oficio Múltiple N° 11170-2020. La SBS dispuso que en caso las entidades financieras hayan realizado modificaciones de las condiciones contractuales de sus clientes minoristas por aplicación de normas prudenciales anteriores a la fecha del referido Oficio, el plazo máximo de siete (7) días calendario, posteriores a la modificación, con el que contaban para notificar al cliente, se deberá computar a partir del 15 de agosto del 2020 y desde el 23 de agosto del 2020 para notificaciones físicas.

El referido Oficio Múltiple N° 19483-2020 derogó el inciso 6 del Oficio Múltiple N° 11170-2020 que señalaba que el cómputo del plazo se computaría de manera posterior al cese del Estado de Emergencia nacional y que indicaba que las entidades podían ir notificando, en tanto su capacidad operativa lo permitiera.

Para una mejor comprensión de la normativa antes señalada, éstas se resumen en el diagrama siguiente:

### **Diagrama N° 2**

[ver diagrama en la siguiente página]





Por tanto, a manera de sintetizar lo antes señalado, podemos concluir que los criterios para determinar si una entidad financiera realizó una reprogramación unilateral válida, de acuerdo con lo establecido por la normativa sectorial aplicable durante el contexto de la pandemia del COVID-19, serían los siguientes:

- (i) El crédito a ser reprogramado debía corresponder a un deudor minorista;
- (ii) La reprogramación unilateral deberá haberse realizado con posterioridad al 16 de marzo de 2020 (fecha que dio inicio al Estado de Emergencia);
- (iii) La modificación no debía constituir una refinanciación;
- (iv) El deudor debía encontrarse al día en sus pagos o, en su defecto, con un retraso máximo de quince (15) días calendarios al 29 de febrero de 2020; y,
- (v) La reprogramación unilateral del plazo del préstamo no podía extenderse por más de seis (6) meses en el caso de reprogramaciones realizadas antes del 31 de mayo de 2020; y, doce (12) meses en el caso de reprogramaciones realizadas antes del 30 de junio de 2020;
- (vi) La reprogramación debía ser notificada al consumidor en un plazo máximo de siete (7) días calendario de realizada la modificación, los cuales debían contabilizarse desde el 15 de agosto de 2020 o 23 de agosto de 2020 (en caso la notificación deba ser escrita).

## **B. Aplicación al caso concreto**

Considerando el marco legal antes señalado, pasaremos a analizar la reprogramación unilateral realizada por Scotiabank, el análisis realizado por la Sala y el cumplimiento de la normativa sectorial.

Como punto preliminar, Scotiabank durante la primera y segunda instancia del caso materia de análisis, sostuvo que realizó una reprogramación unilateral del crédito otorgado a ABR durante el año 2017; y, que fue ABR quién solicitó dicha reprogramación, debido a que se comunicó en marzo del 2020 a consultar sobre los procesos de reprogramación, más no realizó una solicitud formal al respecto. Sin embargo, la misma Resolución de Segunda Instancia dispone que ello no es un elemento de análisis pues, posteriormente, Scotiabank señaló, a lo largo del procedimiento, que realizó la reprogramación en atención a los oficios múltiples emitidos por la SBS sobre la materia. Por tanto, para fines del presente documento, no se analizará si la reprogramación fue solicitada por ABR, ya que no fue considerado un hecho controvertido ni se presentaron medios probatorios para ello.

El primer requisito dispone que la reprogramación unilateral de créditos solo podrá realizarse respecto de un deudor minorista. De acuerdo con el Reglamento de Clasificación y Evaluación del Deudor y la Exigencia de Provisiones (aprobado vía Resolución SBS N° 11356-2008) se denomina a deudor minorista a aquella persona natural o jurídica que cuenta con créditos de consumo, créditos a microempresas, a pequeñas empresas o hipotecarios para vivienda.

En esa misma lógica, se define a los “*créditos de consumo*” como aquellos otorgados a personas naturales con la finalidad de atender el pago de bienes, servicios o gastos no relacionados con la actividad empresarial. En el presente caso, no se ahonda en los fines para los cuales se otorgó el crédito por la suma de S/ 50,000.00 a favor de ABR; sin embargo, al ser otorgado a una persona natural y no tener mayores factores al respecto, puede asumirse que éste fue utilizado para fines ajenos a la actividad empresarial y, por ende, constituye un crédito de consumo otorgado a persona natural, ergo, ABR es un deudor

minorista. En el caso de la Sala, ésta no se pronunció al considerar que la calidad de ABR no era un hecho controvertido y más aún, cuando verificaron que el crédito se otorgó a ABR como persona natural.

Ahora bien, antes de pasar a los siguientes puntos de análisis y para mayor facilidad en el mismo, procederemos a incluir el detalle de pagos de ABR que fue presentado por Scotiabank en el escrito de descargos ante la Sala:

**Diagrama N° 3**

28	30/09/19	25361.66	1091.44	364.08	30/09/19	1475.94	PAGA
30	30/10/19	24270.22	1119.93	337.08	30/10/19	1475.94	PAGA
31	30/11/19	23150.29	1124.96	332.32	30/11/19	1475.94	PAGA
32	30/12/19	22025.33	1152.86	305.90	30/12/19	1475.94	PA +
33	30/01/20	20872.47	1159.50	299.62	31/01/20	1535.94	PAGA
34	29/02/20	19712.97	1186.78	273.78	28/02/20	1475.94	PAGA
35	30/03/20	18526.19	1204.19	257.30	27/03/20	1475.94	PAGA
36	31/08/20	17322.00	34.54	1270.92	31/08/20	1376.84	PAGA
37	30/09/20	17207.46	1123.26	240.10	29/09/20	1376.84	PAGA
38	31/10/20	18164.20	1131.78	232.03	30/10/20	1376.84	PAGA
39	30/11/20	15032.42	1156.31	208.78	30/11/20	1376.84	PAGA
40	31/12/20	13876.09	1166.47	199.19	29/12/20	1376.84	PA +
41	1/02/21	12709.62	1177.90	188.37	29/01/21	1376.84	PAGA
42	1/03/21	11531.72	1219.04	149.41	26/02/21	1376.84	PAGA
43	31/03/21	10312.68	1225.57	143.23	29/03/21	1376.84	PAGA
44	30/04/21	9087.11	1243.54	126.21	05/05/21	1456.84	PAGA
45	31/05/21	7843.57	1257.93	112.59	31/05/21	1376.84	PAGA
46	30/06/21	6585.64	1280.24	91.46	30/06/21	1376.84	PAGA
47	31/07/21	5305.40	1296.40	76.16	26/07/21	1376.84	PAGA
48	31/08/21	4009.00	1316.06	57.55	31/08/21	1376.84	PA +
49	30/09/21	2692.94	1337.34	37.40	29/09/21	1376.84	PAGA
50	1/11/21	1355.60	1355.60	20.09	29/10/21	1376.82	PAGA

El segundo requisito dispone que la reprogramación unilateral debe haberse realizado con posterioridad al 16 de marzo de 2020 (fecha en la cual se publicó el Oficio N° 11150-2020). Para tales efectos, la Sala citó el detalle de pagos antes señalado y afirmó que puede evidenciarse que la reprogramación unilateral se realizó durante el mes de marzo de 2020 que la cuota correspondiente al 30 de marzo de 2020 se mantuvo en el monto de S/ 1475.94 y el siguiente monto del cronograma data de agosto del 2020, lo cual significa que la reprogramación fue realizada de forma previa a abril del 2020.

Bajo esa misma lógica, el tercer requisito dispone que no debe tratarse de una refinanciación, ya que la normativa aplicable ha hecho referencia solamente a la facultad de reprogramación. En ese sentido, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de Clasificación y Evaluación del Deudor y la Exigencia de Provisiones (aprobado vía Resolución SBS N° 11356-2008), se entiende que (i)

la refinanciación refiere a aquella situación en la que el deudor se retrasa en los pagos de las cuotas; mientras que (ii) la reprogramación se solicita de forma previa a la fecha de pago de la cuota. La refinanciación se encuentra asociada a una calificación crediticia negativa, pues el deudor ya se encuentra en mora al solicitarla; en cambio, la reprogramación ocurre con el fin de evitar incurrir en dicha mora por parte del deudor.

En adición a lo anterior, el cuarto requisito refiere a que el deudor deberá encontrarse al día en sus pagos (o en su defecto, con un retraso máximo de quince (15) días calendario al 29 de febrero de 2020). Para tales efectos, el detalle de pagos otorgado por Scotiabank evidencia que, a marzo del 2020, ABR se encontraba al día con el pago de las cuotas del crédito. Por lo cual, podemos evidenciar que (i) efectivamente se trató de una reprogramación y (ii) el deudor se encontraba al día al momento en que ocurrió dicha reprogramación. Dicha posición también es compartida por la Sala, de acuerdo con los fundamentos 71. y 72. de la Resolución de Segunda Instancia.

Como quinto requisito, la normativa específica refiere que la reprogramación unilateral no puede extenderse por un plazo mayor a seis (6) meses en el caso de créditos reprogramados hasta mayo del 2020. En ese sentido, el detalle de pagos provisto por Scotiabank nos permite evidenciar que el crédito en cuestión se extendió por cuatro (4) cuotas y, específicamente, del 30 de abril de 2021 al 31 de agosto de 2021. Dicha posición también es compartida por la Sala, quienes afirman que la ampliación se realizó dentro de las condiciones dispuestas en el marco normativo de la SBS.

Finalmente, como último requisito, se dispone que la reprogramación debe ser notificada al consumidor en un plazo máximo de siete (7) días calendario de realizada la modificación, siendo dicho plazo contabilizado (i) desde el 15 de agosto de 2020; o, (ii) desde el 23 de agosto de 2020 para notificación escritas. Este último requisito se origina como consecuencia de la emisión del Oficio N° 19483-2020, mencionado líneas arriba, pues el primer acercamiento de la SBS fue disponer que el plazo de siete (7) días calendario empezaría a correr luego de terminado el estado de emergencia.



Sin embargo, en agosto de 2020, la SBS advirtió sobre el carácter de permanencia del Estado de Emergencia, a raíz de la pandemia y la situación del país; por lo cual, se modificó el momento en el cual se empezaría a contabilizar el plazo. Ello, con el fin de afectar aquellas modificaciones realizadas previo a la emisión del Oficio N° 19483-2020.

En ese sentido, la Sala dispone que Scotiabank no presenta ningún medio probatorio que acredite que se le envió la notificación a ABR en los plazos indicados previamente, así como tampoco se le remitió el proceso de reversión respecto del crédito. Si bien Scotiabank argumentó haber puesto a disposición del cliente la información de la página web del banco, se puede evidenciar que no solo la página refiere a la reprogramación de forma genérica, sino que tampoco incluye mención alguna al proceso de reversión. La notificación que finalmente entrega Scotiabank a ABR data del 9 de agosto de 2021, casi un año después de haber sido realizada la reprogramación por parte del banco.

Bajo estos parámetros, queda evidenciado que Scotiabank no cumplió con remitir a ABR el aviso de notificación de la reprogramación unilateral (incluyendo el proceso de reversión) en los plazos indicados por la normativa sectorial para ello. Por lo antes mencionado, concluimos que Scotiabank no realizó la reprogramación unilateral del crédito otorgado a ABR en los términos requeridos por el marco legal aplicable emitido por la SBS con motivo de la pandemia del COVID-19.

Lo anteriormente señalado nos lleva a estar de acuerdo con los argumentos planteados por la Sala para concluir que, efectivamente, Scotiabank no realiza la reprogramación unilateral en los términos requeridos por la normativa sectorial específica; sin embargo, ¿esta conducta califica como un método comercial coercitivo? O más bien, ¿constituye una infracción al deber de idoneidad o al deber de información?

**V.2. Problema secundario 1.1: ¿La reprogramación unilateral del crédito de ABR por parte de Scotiabank constituye un método comercial coercitivo?**

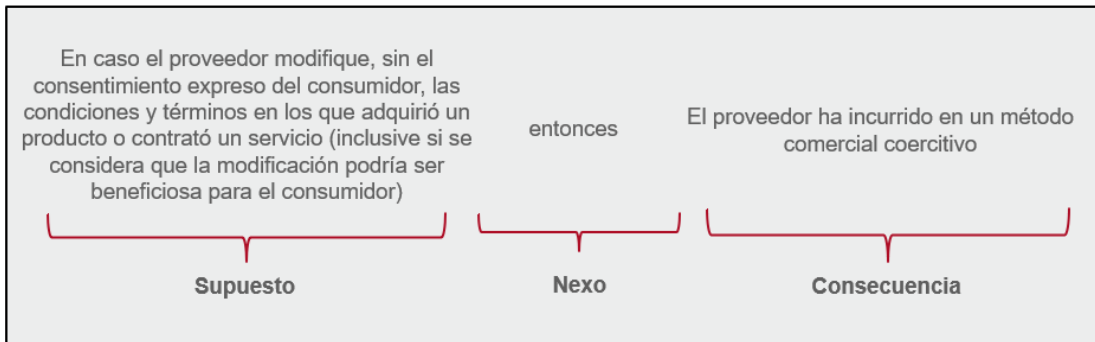
De acuerdo con lo señalado por la Comisión y la Sala, la reprogramación unilateral realizada por Scotiabank debe ser considerada como una presunta afectación al literal c) del numeral 56.1 del artículo 56° del Código de Consumo, el cual corresponde a métodos comerciales coercitivos. Dicho literal dispone, de forma literal, lo siguiente:

*“[...] el derecho de todo consumidor a la protección contra los métodos comerciales coercitivos implica que los proveedores no pueden [...] modificar, sin el consentimiento expreso del consumidor, las condiciones y términos en los que adquirió un producto o contrató un servicio, inclusive si el proveedor considera que la modificación podría ser beneficiosa para el consumidor. No se puede presumir el silencio del consumidor como aceptación, salvo que él así lo haya autorizado expresamente y con anterioridad. [...]”.*

De acuerdo con Rubio, la norma – vista desde la lógica jurídica- contiene tres (3) elementos: supuesto, consecuencia y nexo (Rubio Correa, 2017). El primer elemento estará relacionado con la situación de hecho que, de ocurrir, activa la consecuencia como segundo elemento; siendo, el nexos finalmente el actor que une los primeros dos elementos. En ese sentido, podemos esquematizar, bajo los elementos de la norma jurídica, lo señalado en el literal c) del numeral 56.1 del artículo 56° del Código de Consumo de la siguiente manera:



## Diagrama N° 4<sup>2</sup>



Lo señalado se relaciona directamente con el derecho a la protección de los intereses económicos de todos los consumidores, el cual incluye la protección contra los métodos comerciales coercitivos, conforme lo dispone el literal c) del numeral 1.1 del artículo 1° del Código de Consumo.

Por lo tanto, en caso un proveedor incurra en el supuesto de hecho contemplado líneas arriba, estará incurriendo en un método comercial coercitivo, respecto del cual el consumidor tiene derecho a verse protegido. Finalmente, el método comercial coercitivo es una práctica prohibida por parte del proveedor y acarrea una sanción por vulnerar el derecho de los consumidores.

Al respecto, la Sala de Defensa de la Competencia N° 2 en la Resolución N° 0259-2012/SC2-INDECOPI, se menciona lo siguiente sobre los métodos comerciales coercitivos: *“Nuestro sistema de protección al consumidor busca tutelar los derechos de los consumidores, mediante la proscripción de aquellos métodos comerciales ilegítimos que impliquen, entre otras cosas, obligar al consumidor a asumir prestaciones no pactadas, condicionarlos a la adquisición de productos no requeridos o modificar sin su consentimiento las condiciones y términos en los que los servicios se contratan.”* (Subrayado propio).

Ahora bien, como hemos desarrollado en los acápite anteriores, el caso materia de análisis refiere a una reprogramación unilateral por parte de

<sup>2</sup> Elaboración propia.

Scotiabank, amparándose en la normativa específica emitida por la SBS en el contexto del Estado de Emergencia por COVID-19 en el Perú. Ello se evidencia en el escrito de descargos de fecha 15 de febrero de 2020, de acuerdo al siguiente detalle:

### Diagrama N° 5

[ver diagrama en la siguiente página]

- 1.2. Al respecto, debemos informar a vuestro despacho que, tras la declaración del Estado de Emergencia Nacional, la Superintendencia de Banca Seguros y AFP (en adelante, SBS) emitió diversos Oficios Múltiples respecto a las reprogramaciones de los créditos adquiridos en las ESF; conforme se aprecia a continuación:
- *Oficio Múltiple N° 10997-2020-SBS (13 de marzo del 2020)*
  - *Oficio Múltiple N° 11150-2020-SBS (16 de marzo del 2020)*
  - *Oficio Múltiple N° 11170-2020-SBS (20 de marzo del 2020)*
- 1.3. Con relación al Oficio Múltiple N° 10997-2020-SBS del 13 de marzo de 2020, se aprecia que la SBS señaló que era posible aplicar el Oficio Múltiple N° 5345-2010-SBS, ante la situación de una emergencia sanitaria nacional, como la que actualmente vivimos, pues la misma podía ocasionar pérdidas económicas y problemas para que los deudores cumplan con el pago de sus créditos que mantenían con las entidades bancarias.
- 1.4. Asimismo, por el Oficio Múltiple N° 11150-2020-SBS del 16 de marzo de 2020 la SBS facultó a las entidades del sistema financiero a adoptar medidas excepcionales para que los deudores que se hayan resultado afectados por el Estado de Emergencia podan cumplir con el pago de los créditos que mantienen vigentes sin verse afectados en su calificación crediticia.
- 1.5. De lo anterior, se aprecia que, en atención a los mencionados Oficios Múltiples, las entidades podían modificar contractualmente las condiciones de los créditos adquiridos con la finalidad de brindar facilidades de pago a aquellas personas que requerían reprogramar o postergar el pago de sus deudas.

Considerando los puntos anteriores, un ávido lector habría identificado que la potencial conducta infractora por parte de Scotiabank no cumple con el supuesto que exige el literal c) del numeral 56.1 del artículo 56° del Código de Consumo. De acuerdo al Diagrama N° 4 líneas arriba, el literal c) dispone que un proveedor incurre en métodos comerciales coercitivos en caso modifique, sin el consentimiento expreso del consumidor, las condiciones y términos en los que contrató un servicio (inclusive si el proveedor considera que dicha modificación es beneficiosa).

En el presente caso, Scotiabank sostiene que la reprogramación unilateral ha sido realizada conforme con los parámetros de la normativa sectorial, lo cual implica que haya sido sin consentimiento expreso del consumidor como hemos analizado en los acápites anteriores. El supuesto de hecho de la norma en análisis no sanciona la realización de modificaciones a los términos y condiciones de forma genérica, sino sanciona aquellas realizadas sin consentimiento expreso del consumidor. ¿Esa es la discusión planteada en la presente Resolución N° 2758-2022/SPC-INDECOPI? ¿No estaríamos ante una contradicción?

Si bien la Sala no se pronuncia en la Resolución de Segunda Instancia de forma directa sobre esta supuesta contradicción, sí lo ha hecho en otras ocasiones y ello también puede concluirse a partir de pronunciamientos anteriores.

La Sala se basa, a pesar que no lo dice expresamente, en que los servicios financieros son un caso particular. Ello, en la medida en que éstos cuentan con una normativa sectorial establecida que les permite, entre otras cosas, modificar condiciones contractuales unilateralmente siempre que se observen plazos y procedimientos<sup>3</sup>.

Ello es compartido por Falconí quién señala la importancia de esta interpretación conjunta y menciona la Resolución N° 2514-2012/SC2-INDECOPI, la cual describe el razonamiento antes señalado para un caso similar (Falconí Picardo, 2013). La mencionada resolución dispone que, si bien el artículo 56.1, literal c) proscribiera que las modificaciones contractuales deben contar con el consentimiento expreso de los consumidores, en el caso específico del sector financiero, encontramos una excepción, debido a que debe darse una interpretación conjunta con la normativa sectorial.

Asimismo, sostiene dicha afirmación con la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1045 (Decreto Legislativo que aprobó la Ley Complementaria del Sistema de Protección al Consumidor) (el "Decreto

---

<sup>3</sup> Podemos también encontrar este razonamiento en la Resolución N° 2730-2019/SPC-INDECOPI.

Legislativo N° 1045”), que preveía que, en materia de servicios financieros, debía prevalecer la Ley N° 28587 sobre el Decreto Legislativo N° 1045. Por ello, las disposiciones de dicho Decreto Legislativo debían aplicarse en concordancia con la ley complementaria.

Ahora bien, actualmente, el Decreto Legislativo N° 1045 se encuentra derogado y ha sido reemplazado por el Código de Consumo; por lo cual, la Disposición Complementaria Final antes señalada ya no se encuentra vigente (sin perjuicio de que la Ley N° 28587 permanece en nuestro sistema jurídico). A pesar de ello, podríamos decir que aún se mantiene el espíritu de dicha disposición, en tanto el artículo 81° del Código de Consumo dispone que la materia de protección al consumidor de servicios financieros se rige por el referido Código, la Ley N° 28587, así como por las normas reglamentarias que emita la SBS. Asimismo, también refiere que los productos y servicios se rigen en virtud del principio de especialidad normativa de la SBS.

Por lo tanto, en un primer nivel, podríamos concluir que la Sala, a partir de una interpretación sistemática, entiende que la modificación de cláusulas contractuales en el sector financiero son una excepción a la señalado por el literal c) del numeral 56.1 del artículo 56°.

Ahora bien, fuera de la reconstrucción que hemos realizado sobre los fundamentos detrás de la posición de la Sala, a nivel práctico, ésta ha señalado en varias oportunidades (incluyendo el presente caso) que la modificación contractual unilateral de las entidades bancarias debe tipificarse como un método comercial coercitivo. En ese sentido, pasemos a revisar algunas de ellas:

- i. Expediente N° 1784-2021/CC1.- A manera de antecedente, en el presente caso, durante la primera instancia, la Comisión dispuso – a través del literal (i) de la Resolución de Primera Instancia – que, si bien la Secretaría Técnica imputó la reprogramación del crédito de ABR como una presunta infracción al deber de idoneidad, en tanto involucra una afectación entre lo que el consumidor espera y lo que efectivamente recibe, ellos no lo consideran de esa forma.

La Comisión dispuso que, en reiterados pronunciamientos, la Sala había señalado que las conductas relacionadas a la reprogramación de deudas debían ser tipificadas en el literal c) del numeral 56.1 del artículo 56° del Código; por lo cual, la presunta infracción cometida por Scotiabank se enmarcaba en un método comercial coercitivo que se encontraba prohibido, en tanto habían modificado – sin consentimiento expreso de ABR – las condiciones y términos del producto crediticio. Por ello, la Comisión adoptó el criterio utilizado por la Sala en anteriores oportunidades y encausó la tipificación realizada por la Secretaría Técnica en la imputación de cargos.

Los reiterados pronunciamientos<sup>4</sup> señalan que el artículo 56° del Código de Consumo busca garantizar los derechos de los consumidores ante los llamados “*métodos comerciales coercitivos*”, entendidos como “*aquellos que tienen como objetivo forzar al consumidor, existiendo o no una relación contractual, a asumir obligaciones o cargas no pactadas ni autorizadas*”. La razón de dicha garantía se puede retrotraer al artículo 62° de la Constitución Política del Perú, pues – en estricto – nuestro país garantiza que todas las personas podamos pactar válidamente los términos y condiciones de un contrato; en el sentido en que hay libertad de las partes para ello.

- ii. Expediente N° 0779-2020/CC1 y Expediente N° 605-2020/CC1.- El razonamiento que propone la Comisión en la Resolución de Primera Instancia, como ellos disponen, parte de pronunciamientos anteriores de la Sala a través de los cuales se declaró la nulidad parcial de la resolución de primera instancia. Ello, para finalmente reencausarlos en presuntas infracciones contra el inciso c del artículo 56.1° del Código de Consumo.

Para mayor facilidad en la revisión de ambos expedientes, se incluye debajo el detalle de ambos casos, así como la posición de la Sala:

---

<sup>4</sup> Tales como la Resolución N° 2105-2021/SPC, la Resolución N° 2225-2021/SPC y la Resolución N° 2381-2021/SPC.



## Diagrama N° 6<sup>5</sup>

<b>Resolución N° 2225-2021/SPC-INDECOPI (Expediente N° 0779-2020/CC1)</b>	
<b>Breve resumen del caso</b>	<p>La Sra. García Maceda adquirió un crédito hipotecario con el Banco de Crédito del Perú durante el año 2015 por un período de diez (10) años. Durante el 2020, se percató que el Banco ofrecía alternativas de pago por el Estado de Emergencia que atravesaba el país y solicitó información al respecto. A pesar de haber recibido una comunicación del Banco donde le señalaban que no calificada para acceder al beneficio de alternativas de pago, recibió un nuevo cronograma de pagos por parte del Banco. En ese sentido, la Sra. García Maceda denunció el accionar por parte del Banco, entre otras cosas, por realizar una reprogramación indebida y unilateral de su crédito, lo cual dio pie a la tipificación de su denuncia, por parte de la Comisión, como una infracción a los artículos 18° y 19° del Código de Consumo; es decir, una infracción al deber de idoneidad.</p>
<b>¿Se declaró la nulidad parcial? ¿Bajo qué argumentos?</b>	<p>Sí, la Sala declaró la nulidad parcial sobre la Resolución 0897-2021/CC1, en tanto correspondía que la primera instancia evaluara la responsabilidad del Banco bajo la presunta infracción del literal c) del artículo 56.1° del Código.</p> <p>El razonamiento de la Sala se basa en (i) la congruencia de lo denunciado y (ii) el deber de encausamiento de la autoridad administrativa. La Sala debe atender directamente el contenido del escrito de denuncia del consumidor y, en caso advierta una presunta infracción a un tipo infractor más específico, debe encauzar el procedimiento en cuestión.</p> <p>La Sala dispone que, si bien el deber de idoneidad puede interpretarse como una garantía general por la seguridad de productos y servicios ofrecidos en el mercado, los presuntos métodos comerciales abusivos se contemplan de forma específica en el literal c) del artículo 56.1° del Código y, por principio de especialidad, corresponde aplicarse dicho supuesto.</p> <p>Además, dispuso que – en aplicación del artículo 227° de la LPAG y el Principio de Eficacia recogido en el numeral 1.10 del artículo IV de la LPAG, la Sala puede emitir pronunciamiento</p>

<sup>5</sup> Elaboración propia.

	sobre el fondo, en vía de integración atendiendo a que obran suficientes elementos aportados por las partes.
--	--

<b>Resolución N° 2105-2021/SPC-INDECOPI (Expediente N° 605-2020/CC1)</b>	
--	--

<b>Breve resumen del caso</b>	La Sra. Montenegro Peña era titular de una tarjeta de crédito con el Banco Internacional del Perú S.A.A., la cual servía para realizar sus consumos personales. Durante el mes de abril del 2020, la Sra. Montenegro Peña identificó que el Banco había reprogramado la cuota de pago de su tarjeta de crédito, sin su autorización y sin tomar en cuenta el pago que ésta había realizado. En ese sentido, la Sra. García Maceda denunció el accionar por parte del Banco, entre otras cosas, por realizar una reprogramación indebida y unilateral de su crédito, lo cual dio pie a la tipificación de su denuncia, por parte de la Comisión, como una infracción a los artículos 18° y 19° del Código de Consumo; es decir, una infracción al deber de idoneidad.
<b>¿Se declaró la nulidad parcial? ¿Bajo qué argumentos?</b>	<p>Sí, la Sala declaró la nulidad parcial sobre la Resolución 2105-2021/CC1, en tanto correspondía que la primera instancia evaluara la responsabilidad del Banco bajo la presunta infracción del literal c) del artículo 56.1° del Código.</p> <p>El razonamiento de la Sala se basa en (i) la congruencia de lo denunciado y (ii) el deber de encausamiento de la autoridad administrativa. La Sala debe atender directamente el contenido del escrito de denuncia del consumidor y e, en caso advierta una presunta infracción a un tipo infractor más específico, debe encauzar el procedimiento en cuestión.</p> <p>La Sala dispone que, si bien el deber de idoneidad puede interpretarse como una garantía general por la seguridad de productos y servicios ofrecidos en el mercado, los presuntos métodos comerciales abusivos se contemplan de forma específica en el literal c) del artículo 56.1° del Código de Consumo y, por principio de especialidad, corresponde aplicarse dicho supuesto. De acuerdo con la Sala, el deber de idoneidad y los métodos comerciales coercitivos son excluyentes por la especialidad de su aplicación, en ese sentido, dispuso que el órgano funcional debió imputar y resolver la controversia en base al artículo 56° del Código de Consumo.</p> <p>Además, dispuso que – en aplicación del artículo 227° de la LPAG y el Principio de Eficacia recogido en el numeral 1.10 del artículo IV de la LPAG, la Sala puede emitir pronunciamiento</p>

	sobre el fondo, en vía de integración atendiendo a que obran suficientes elementos aportados por las partes.
--	--

Como podemos identificar de las resoluciones antes descritas, éstas corresponden a casos similares al analizado en el presente informe, pues ambos refieren también a la reprogramación unilateral de créditos al amparo de las disposiciones emitidas por la SBS en el contexto del Estado de Emergencia causado por la pandemia del COVID-19. En ambos casos, el sustento por parte de las entidades financieras es que éstas – por causa de lo emitido por la SBS – estaban facultadas a realizar dichas reprogramaciones unilaterales bajo el cumplimiento de ciertos requisitos detallados por dicho organismo supervisor.

Bajo lo antes señalado, podemos evidenciar que la Sala busca sostener que – a través de un criterio de especialidad – el deber de idoneidad y la prohibición de métodos comerciales coercitivos son excluyentes<sup>6</sup>. En los dos precedentes señalados y en el caso analizado en el presente informe, la Sala entiende que el artículo 56.1, literal c) del Código de Consumo garantiza que el consumidor no se vea afectado por una modificación unilateral que no cuenta con su consentimiento expreso. Por tanto, bajo criterios de congruencia y el deber de encausamiento, deben imputarlo bajo un método comercial coercitivo.

En resumen, la Sala entiende que, ante un caso de reprogramación unilateral por parte de entidades financieras, éste debe enmarcarse dentro del artículo 56.1, literal c) del Código de Consumo. Ello, a través de un entendimiento sistemático de dicho artículo y lo señalado por el artículo 81° del Código de Consumo, el cual – a raíz del carácter técnico del sistema financiero – dispone que la protección al consumidor financiero no se limita al Código, sino que debe leerse en conjunto con la Ley N° 28587 y la normativa reglamentaria emitida por la SBS.

---

<sup>6</sup> Esto puede evidenciarse – también – en la Resolución N° 2462-2018/SPC-INDECOPI.

Ahora bien, desde la perspectiva del presente informe, sostenemos que la interpretación realizada es errónea por las siguientes consideraciones:

- i. La interpretación sistemática no resulta en la aplicación del literal c) del numeral 56.1 del artículo 56° del Código de Consumo. De acuerdo con Zusman, la interpretación sistemática se entiende como aquel método que donde se recurre a la totalidad de las normas de un sistema legal para entender el significado de la ley a ser analizada (Zusman, 2018). La idea anterior también es compartida por Rubio, quién sostiene que la interpretación sistemática por ubicación de la norma refiere a que la interpretación debe tomar en cuenta el grupo normativo respecto del cual se halle incorporada a fin de tomar los elementos conceptuales generales de la estructura normativa (Rubio Correa, 2017).

Como hemos venido desarrollando, la Sala, advirtiendo la contradicción entre lo señalado en el literal c) del numeral 56.1 del artículo 56° del Código de Consumo y las modificaciones unilaterales permitidas a las entidades financieras bajo norma especial, dispone que la interpretación sistemática les permite analizar las modificaciones unilaterales como una excepción al artículo 56°, en razón de la especialidad del sector.

Zusman establece que la interpretación sistemática descansa sobre la aplicación del principio de no contradicción, el cual señala que: (i) la norma especial se prefiere sobre la norma general; y, (ii) la norma posterior es preferida a la anterior (Zusman, 2018). Este entendimiento podemos encontrarlo también en el artículo 81° del Código de Consumo, el cual dispone que (i) la materia de protección al consumidor se rige también por la Ley N° 28587 junto con la normativa sectorial de la SBS; y, (ii) los productos y servicios del sistema financiero se rigen por la Ley de Bancos por principio de especialidad normativa.

En un caso de contradicción entre la normativa general dispuesta por el Código de Consumo y la normativa sectorial que emite la SBS, se pondera la aplicación de la normativa específica a raíz del principio de

especialidad. De lo contrario, cualquier tipo de modificación contractual unilateral bajo el marco legal analizado en el acápite A) anterior, podría ser reputado como una vulneración al literal c) del numeral 56.1 del artículo 56° del Código de Consumo. Ello, debido a que dicho literal c) prohíbe de forma general la modificación unilateral de los términos y condiciones de un producto o servicio sin la autorización expresa del consumidor.

Mientras que el artículo 85° del Código de Consumo más bien reconoce esta posibilidad de modificación unilateral en materia de servicios financieros y la sustenta en la aplicación de normas prudenciales de la SBS. Por ello, no hay necesidad de comunicación previa – como dispone la Ley N° 28587 – en caso de indicación de norma prudencial de la SBS en determinados supuestos.

Entonces, el análisis que realiza la Sala, tanto en la presente Resolución de Segunda Instancia como en los precedentes antes señalados, no se basa en la obtención del consentimiento del deudor, sino más bien en que la entidad bancaria haya cumplido con la normativa sectorial correspondiente que le permite la modificación unilateral. Ello, ya que el literal c) del numeral 56.1 del artículo 56° no es aplicable, ya que es una norma con efectos generales sobre la cual se pondera la normativa específica.

En tanto no es aplicable lo antes señalado, ¿por qué ante el incumplimiento de normativa específica se insiste en la sanción sobre el literal c) del numeral 56.1 del artículo 56° referido a métodos comerciales coercitivos? Allí es donde yace el cuestionamiento del presente informe. La Sala fuerza la aplicación de dicho literal, a pesar de que (i) el análisis del supuesto de hecho no corresponde al literal c) del numeral 56.1 del artículo 56° del Código de Consumo; y, (ii) el método de interpretación sistemática dispone que debe preferirse la normativa sectorial especial, por lo tanto, no corresponde que la Sala regrese a sancionar bajo un supuesto de aplicación general.



- ii. Bajo el método de interpretación literal, el supuesto de hecho detallado en el literal c) del numeral 56.1 del artículo 56° del Código de Consumo no admite excepciones, sino más bien, causa efectos generales. Zusman dispone que la interpretación literal refiere a “*la regla anglosajona de <plain meaning> (regla del significado claro o evidente) y supone o que la norma solo admite un significado o que, luego de una interpretación informada, se concluye que la norma debe ser entendida en el sentido que se evidencia de su sola lectura*” (Zusman, 2018). En otras palabras, la autora nos dice que la interpretación literal nos lleva a entender una norma a través del significado de las palabras que la conforman.

El literal c) del numeral 56.1 del artículo 56° del Código de Consumo, sostiene que está prohibida, de forma expresa y en todos los casos, la modificación unilateral de los términos y condiciones de un servicio o producto sin autorización del consumidor, aun cuando le sean beneficiosas. Por lo cual, la mera existencia (aún regulada) de la facultad de modificación unilateral por parte de un proveedor se encontraría en contradicción del literal antes señalada.

En adición a lo anterior, Zusman también nos menciona la existencia de los cánones de interpretación, que sirven como acompañantes o respaldos adicionales de los métodos de interpretación con el fin de darles mayor sustento y valor lógico; y, entre ellos, podemos encontrar el canon *generalia verba sunt generaliter intelligenda*, que dispone que los términos generales deben interpretarse bajo los alcances más amplios, pues el uso de palabras generales en la redacción de una norma es prueba de que la intención legislativa fue la producción de efectos generales; por lo cual, no caben excepciones (Zusman, 2018).

Por lo antes señalado, es pertinente cuestionarnos, ¿El literal c) del numeral 56.1 del artículo 56° del Código de Consumo no es acaso una norma con sentido general que busca alcances amplios? La norma no realiza diferencias ni excepción alguna; por lo cual, podríamos – a través

del método de interpretación literal en conjunto con el canon antes señalado – que no hay excepciones al respecto.

Por lo tanto, aún cuando no se consideren pertinentes los argumentos señalados en el punto (i) anterior sobre la interpretación sistemática, la aplicación del literal c) del numeral 56.1 del artículo 56° del Código de Consumo en un supuesto de modificación unilateral por parte de entidades financieras (bajo regulación específica) no resiste análisis alguno bajo un método de interpretación literal. El referido literal c) fue regulado de tal manera que cause efectos específicos, ¿bajo qué parámetros deben realizarse distinciones donde la ley no las hace? Desde la perspectiva del presente informe, ello sería erróneo.

En adición a los dos puntos antes señalados, debe tenerse en consideración que la característica inherente a la facultad excepcional que dispuso la SBS para la reprogramación de la cartera de créditos durante el Estado de Emergencia era que dicho accionar sería **unilateral y sin preaviso** por parte de la entidad financiera. De tal manera que, el análisis por parte de los órganos competentes de INDECOPI, nunca ha podido versar sobre si la reprogramación unilateral de los créditos se realizó con o sin autorización expresa del consumidor, en tanto ello no es un requisito de la figura empleada por las entidades financieras.

Mientras que el literal c) del numeral 56.1 del artículo 56° del Código de Consumo busca atender la prohibición de los proveedores – en general – de realizar modificaciones unilaterales a las condiciones pactadas con sus clientes sin autorización expresa de éstos. En un supuesto de reprogramación unilateral de créditos - al amparo del Oficio Múltiple N° 11150-2020-SBS y posteriores - donde la Sala resuelva que la entidad financiera realizó dicho procedimiento conforme con lo establecido por la SBS, el consumidor podría – razonablemente – argumentar que, aun cuando la entidad financiera haya cumplido con lo dispuesto con la SBS, los términos contractuales del producto financiero que contrató se han modificado **sin su autorización expresa**. Conclusión que, por más irrazonable que pueda parecer en principio, es correcta pues el supuesto de hecho del artículo 56° del Código de Consumo, que dispone que aquellos

proveedores que modifican los términos y condiciones sin autorización expresa del consumidor incurren en métodos comerciales coercitivos, sin excepción alguna.

En el caso materia de análisis del presente informe, ABR denuncia que se ha producido la modificación unilateral del crédito de consumo que mantiene con Scotiabank sin su consentimiento expreso; mientras que, por el lado de Scotiabank, se argumenta que dicha modificación unilateral ha sido realizada al amparo del Oficio Múltiple N° 11150-2020-SBS y posteriores emitidos por la SBS. En ese sentido, la Comisión (en primera instancia) resuelve – a través de la Resolución de Primera Instancia – que Scotiabank realizó la reprogramación unilateral cuestionada de forma válida y en atención a las normas sectoriales aplicables; es decir, sin autorización expresa del consumidor.

En ese caso, si ABR hubiera sostenido – a través del recurso de apelación – que aunque el Banco haya realizado la reprogramación conforme lo disponen las normas, la presunta infracción versaba sobre modificación unilateral sin autorización expresa y ello ha sido expresamente reconocido por la Comisión al decir que reprogramado unilateralmente de forma válida, ¿entonces por qué no lo sancionan? Aun si fuera un argumento llevado a lo absurdo, podría reputarse como un cuestionamiento válido por parte del consumidor.

Por lo tanto, por los motivos antes expuestos, no corresponde encausar la reprogramación unilateral realizada por Scotiabank como una vulneración al literal c) del numeral 56.1 del artículo 56° del Código de Consumo, referente a métodos comerciales coercitivos.

**V.3. Problema secundario 1.2: ¿La reprogramación unilateral del crédito de ABR por parte de Scotiabank constituye una vulneración al deber de idoneidad?**

A manera de conclusión de la pregunta secundaria anterior, se estableció que no corresponde encausar la reprogramación unilateral realizada por Scotiabank como una infracción al literal c) del numeral 56.1 del artículo 56° del Código de

Consumo, correspondiente a métodos comerciales coercitivos. Entonces, corresponde analizar si es que dicha reprogramación constituye una vulneración al deber de idoneidad de los proveedores, como señaló inicialmente la Secretaría Técnica en la imputación de cargos del presente caso.

Como bien señala la Sala en los dos (2) precedentes que fueron analizados en el acápite C. anterior, la idoneidad es una garantía general para la seguridad de productos y servicios ofrecidos en el mercado. En esa misma línea, la Sala menciona que el tipo jurídico de idoneidad garantiza el espectro de responsabilidad de los proveedores, bajo la interpretación de las garantías para proteger, básicamente, que todo consumidor pueda tener un producto que se ajuste a los fines para los que lo adquirió o que cumpla con las condiciones en las que se lo ofrecieron. Tanto es así que la Sala advierte, en ambos casos, que la conducta de las entidades financieras pudo haber afectado las expectativas del consumidor pero que el artículo 56° aplicaba de forma particular a los casos en cuestión.

Desde nuestra perspectiva, como ya hemos señalado en el acápite C. anterior, la Sala debió advertir que no correspondía encausar la reprogramación unilateral por parte de Scotiabank como una vulneración al literal c) del numeral 56.1 del artículo 56° del Código de Consumo al ser incompatibles. Por el contrario, debió enmarcar el tipo infractor en los artículos 18° y 19° del Código que disponen el deber de idoneidad.

Como bien menciona Salas, el deber de idoneidad señalado en artículo 18° del Código de Consumo consiste en la correspondencia entre los fines y condiciones del producto en la realidad con lo que esperaría un consumidor razonable (Salas Valderrama, 2010); lo cual es consistente también con lo señalado por la Sala en la Resolución N° 272-2010/SC2-INDECOPI de fecha 8 de febrero de 2010 al señalar que el deber de idoneidad se materializa en que los productos y servicios deben responder a las expectativas de un consumidor razonable.

La doctrina alrededor del concepto de consumidor razonable es diversa. Sin embargo, desde la perspectiva del presente informe, concordamos con

Rodríguez al señalar que la existencia del estándar del consumidor razonable se justifica en incentivar que los consumidores actúen de forma razonable, de lo contrario, se admitiría que un consumidor sumido en su propia torpeza, ignorancia, negligencia o propia falta de diligencia podría también ser protegido por el marco normativo de protección al consumidor (Rodríguez García, 2014).

Ahora bien, la posición antes señalada también admite críticas, pues en palabras de Durand, la tesis del consumidor razonable es restringida, pues excluye a ciertos consumidores del ámbito de la protección de la ley, basándose en que es indispensable exigir a los consumidores un comportamiento alturado y sumamente diligente, lo cual acaba creando una barrera de entrada al ámbito de protección legal del Código de Consumo (Durand Carrión, 2008). Sin perjuicio de esta discusión teórica que puede ser profundizada en un trabajo posterior, consideraremos – para fines del presente informe – que una expectativa razonable para un consumidor es que el proveedor con el que contrata cumple con el marco jurídico peruano.

Si un consumidor no pueda razonablemente esperar que los proveedores de productos y/o servicios en el mercado cumplen con las disposiciones normativas que les son aplicables, pues la confianza y la seguridad jurídica general sobre el sistema carecería de sentido. Por tanto, sin perjuicio de que exista una discusión teórica muy interesante al respecto del estándar de razonabilidad que debe pedirse al consumidor para una afectación al deber de idoneidad, el presente informe se limitará a entender el cumplimiento normativo a cabalidad como una expectativa razonable.

Del mismo modo, el artículo 20° del Código de Consumo dispone – expresamente – que para determinar la idoneidad de un producto o servicio debe analizarse el mismo bajo las garantías que éste brinda, las cuales pueden ser legales, explícitas o implícitas. Para tales efectos, nos centraremos en el primer tipo de garantías entendidas como legales que autores como Rodríguez definen como que *“aquellas que vienen dadas por lo dispuesto en las leyes o regulaciones vigentes”* (Rodríguez García, 2014); y, otros autores como Maraví señalan que *“una garantía es legal cuando por mandato de la ley o de las*



*regulaciones vigentes no se permite la comercialización de un producto o la prestación de un servicio sin cumplir con la referida garantía.” (Maraví Contreras, 2013).*

Por tanto, podemos concluir que para determinar y/o analizar la idoneidad de un producto debemos incluir la garantía legal que éste brinda. Por ello, el mismo Rodríguez señala que, tomando como referencia al consumidor razonable, debemos preguntarnos lo siguiente: “*¿Un consumidor razonable esperaría que el proveedor que le ofrece un producto o un servicio observe la normatividad vigente?*” (Rodríguez García, 2014). En ese caso, la respuesta es - lógicamente – sí, pues sin necesidad de proveer un marco alto de razonabilidad o diligencia al consumidor, es claro que éste espera que el producto que le ofrecen o el servicio que le brindan sea acorde al marco normativo legal, más aún si se trata de un proveedor altamente supervisado y regulado.

Volviendo al caso en cuestión, ¿no es esa la expectativa razonable de ABR y la razón por la que denuncia en primer lugar? ABR está denunciando que están modificando su crédito de consumo, lo cual – en su perspectiva – no se ajusta al marco normativo legal porque no ha dado su consentimiento. Se afecta de forma directa su expectativa razonable como consumidor de un producto que sigue vigente, pues aún quedan cuotas a ser pagadas y éste espera que, durante la vida del financiamiento, Scotiabank actúe conforme a la normativa vigente.

En palabras de Tirado, mientras analiza la Resolución N° 067-2019/SPC-INDECOPI, el deber de idoneidad debe responder a una correspondencia entre lo esperado y lo realizado por el proveedor; sin embargo, también debe responder a una expectativa con base real, sin caer en lo exagerado o desorbitante (Tirado Barrera, 2021). En ese sentido, desde la perspectiva del presente informe, no hay mayor “*base real*” que solicitar el cumplimiento del marco jurídico vigente.

Además de lo antes señalado, en el caso materia de análisis, la Sala – a través del fundamento 48 de la Resolución de Segunda Instancia – reconoce que, el análisis de los métodos comerciales coercitivos se centrará en dilucidar si la

reprogramación cuestionada se realizó de forma válida, en atención a las normas sectoriales. Como ya hemos señalado líneas arriba, el análisis nunca se encontró abocado a la verificación del consentimiento expreso del usuario o las circunstancias de éste, sino más bien la verificación del cumplimiento de las normas sectoriales aplicables, lo cual puede enmarcarse en la constatación de la garantía legal en el análisis de idoneidad.

En ese sentido, Tirado dispone el análisis del deber de idoneidad también debe considerar la existencia de normas expresas que permitan generar las expectativas en el consumidor (Tirado Barrera, 2021). Ello también es importante pues la expectativa del consumidor razonable (en este caso, ABR) es el cumplimiento de la normativa en un sector tan regulado como el bancario, donde se cuenta con un organismo supervisor, el cual se encarga de garantizar el funcionamiento del sistema financiero local (lo cual incluye el cumplimiento de la normativa sectorial en cuestión).

Finalmente, otro argumento a favor de esta postura se encuentra en lo señalado por la Resolución 0171-2018/SPC-INDECOPI de fecha 24 de enero de 2018, la cual establece que – en una fase preliminar de evaluación, la administración puede considerar la posibilidad de evaluar la vulneración al deber de idoneidad en general al no poder acreditar la comisión de una infracción de un tipo infractor específico. Por lo cual, luego de recibir el escrito de descargos por parte de Scotiabank respecto de la aplicación de la norma sectorial para la reprogramación unilateral de créditos, pudo considerarse – con mayor énfasis – la tipificación de infracción al deber de idoneidad del proveedor.

Por todo lo antes mencionado, desde la perspectiva del presente informe, consideramos que la reprogramación unilateral realizada por Scotiabank constituye una vulneración al deber de idoneidad por parte del banco, lo cual se enmarca en una infracción a los artículos 18° y 19° del Código de Consumo.

**V.4. Problema secundario 1.3: ¿La reprogramación unilateral del crédito de ABR por parte de Scotiabank constituye una vulneración al deber de información?**

En adición a lo desarrollado líneas arriba, es pertinente también analizar una posible vulneración al deber de información en la reprogramación unilateral realizada por Scotiabank. Dicho deber se encuentra contemplado en el artículo 2° del Código de Consumo.

Como bien hemos desarrollado en el acápite B. anterior y en sintonía con lo señalado por la Sala en la Resolución de Segunda Instancia, si bien Scotiabank cumplió con lo requerido por la normativa sectorial emitida por la SBS para la modificación unilateral de créditos en el contexto de la pandemia del COVID-19, Scotiabank omitió la comunicación posterior al cliente sobre dicha modificación unilateral (incluyendo los pasos del proceso de reversión) en el plazo correspondiente.

En principio, de acuerdo con Tirado, la situación de asimetría informativa en la que se encuentran los consumidores frente a los proveedores constituye uno de los fundamentos cruciales para sostener la protección jurídica que otorga el Código de Consumo (Tirado Barrera, 2021). Bajo esa lógica, el Código de Consumo define la asimetría informativa en la característica de la transacción comercial por la cual, el proveedor, suele tener mayor y mejor información sobre los productos y servicios que ofrece en el mercado a los consumidores.

Bajo ese concepto, el Código de Consumo reconoce como parte de sus principios que las normas de protección al consumidor buscan – de forma general – buscar corregir las distorsiones generadas por la asimetría informativa. Con ello en consideración, el Código de Consumo le otorga especial atención al derecho de todos los consumidores de recibir información oportuna, suficiente, veraz, relevante y fácilmente accesible (literal b del numeral 1.1 del artículo 1° del Código de Consumo), de lo contrario, no podrán adoptar decisiones de consumo conforme a lo requerido por el Código de Consumo.

Ahora bien, este deber de información es especialmente sensible respecto del consumidor financiero; como bien disponen Sumar y Guevara, la alta especialidad de este tipo de mercado en conjunto con la elevada asimetría informativa, ha convertido a dicho mercado en un terreno fértil para que los

proveedores financieros se aprovechen de la situación en detrimento de los consumidores (Sumar & Guevara, 2018). En la misma línea de pensamiento, Fernández-Baca señala que la regulación de protección del consumidor financiero es de suma importancia para proteger al consumidor de los abusos de los bancos, los cuales originan en la carencia de una adecuada información sobre las consecuencias de éstos (Fernández-Baca, 2009).

Conforme lo dispone la Resolución N° 267-2019/SPC-INDECOPI, la información genera certidumbre en el consumidor y facilita su comportamiento, pues le permite conocer sus derechos y obligaciones, así como prever posibles contingencias o tomar determinadas acciones. En el caso de un consumidor financiero, esto cobra aún mayor relevancia, pues el producto financiero o el servicio contratado se desempeña en un mercado de alta especialización técnica, por la cual las entidades financieras aumentan el grado de asimetría informativa para con el consumidor. Por ello, tanto la normativa sectorial (lineamientos generales de información mínima en contratos, etc.) como el Código de Consumo, han profundizado en el deber de transparencia de las entidades financieras en el marco de las relaciones de consumo (Artículo 82° del Código de Consumo, entre otros).

En esa misma línea, Tirado, a través del análisis de la misma Resolución N° 267-2019/SPC-INDECOPI, dispone que la información que requiere un consumidor respecto de una relación de consumo específico no debe limitarse al comienzo de dicha relación, sino que es un proceso continuo y permanente (Tirado Barrera, 2021). Ello significa que si bien existe un deber de información por parte de la entidad financiera de forma previa a la decisión de consumo (en este caso, previo a otorgar el préstamo a ABR), esto no significa que dicho deber de información no sea dinámico y no implique un flujo continuo y permanente en favor del consumidor.

En el caso puntual de ABR, existió una omisión por parte de Scotiabank para informarle a su cliente sobre (i) la reprogramación unilateral que habían realizado (incluyendo el marco regulatorio sectorial en el cual se habían basado); y, (ii) el proceso de reversión de dicha reprogramación unilateral. De contar con dicha

información, ABR habría podido tomar una decisión sobre su relación de consumo, ya sea (a) mantener la reprogramar unilateral realizada por Scotiabank; (b) solicitar su reversión; o, (c) incluso analizar la pertinencia de prepagar su crédito, entre otras alternativas.

Como bien dispone la Resolución N° 267-2019/SPC-INDECOPI, la información debe entenderse como un proceso de naturaleza dinámica; a través del cual, los proveedores tienen un deber de información para con el consumidor, el cual requiere de toda información relevante y suficiente para corroborar los términos en que contrató el servicio y, en caso lo considere pertinente, formular un reclamo o hacer valer sus derechos en alguna controversia (con mayor abundancia en el presente caso cuando dicho deber informativo era expreso en la normativa sectorial aplicable emitida por la SBS).

Ahora bien, considero que existe un factor adicional que nos permite profundizar en la existencia de una vulneración al deber de información por parte de Scotiabank como proveedor. Como hemos desarrollado en los acápites A. y B. anteriores, durante el contexto del estado de emergencia causado por la pandemia del COVID-19, la SBS emitió una serie de medidas que incluyeron la posibilidad de reprogramar créditos de deudores minoristas sin consentimiento previo bajo una serie de requisitos. Para permitir ello, la SBS dispuso que dicha facultad debía entenderse bajo lo dispuesto por el artículo 41° del RGCM, el cual regula la posibilidad de que las entidades financieras modifiquen unilateralmente los contratos con sus clientes bajo razones prudenciales.

Ahora bien, la SBS realiza un ajuste a lo que ya estaba expresamente señalado por el artículo 41° del RGCM pues dispone que, adicionalmente, a la notificación que debe enviar la entidad al cliente en un plazo máximo de siete (7) días calendario posteriores a la modificación unilateral, éstos debían incluir el proceso de reversión de la medida. Este elemento no estaba contemplado en la configuración del RGCM, pues no se admitía la posibilidad de reversión por parte de cliente ante la facultad otorgada bajo normas prudenciales; sin embargo, la SBS sí realiza esta precisión.



La razón de ello radica entonces en que, si bien había sido otorgada la facultad de reprogramación unilateral a los clientes para ayudarlos a sobrepasar el perjuicio económico causado por el Estado de Emergencia, podía darse el caso de clientes que no se encuentren de acuerdo con dicha reprogramación y quieran solicitar la reversión. El deber de información cumplía un rol clave para cumplir con ese factor, debido a que si el cliente no era informado de la reprogramación y la forma en cómo revertirlo, podían darse casos de clientes que nunca tomaron conocimiento de la modificación como paso con ABR.

A mayor abundancia de lo antes señalado y para evidenciar la importancia que otorgó la SBS al deber de información, el Oficio N° 11170-2020 que mencionaba que el plazo para otorgar el aviso sobre la reprogramación unilateral empezaría a correr cuando cese el Estado de Emergencia, también señalaba que, a fin de brindar información oportuna a los usuarios del sistema financiero, se instaba a las empresas a que notifiquen a sus clientes con la mayor cercanía a la fecha de modificación de condiciones contractuales, en función a su capacidad operativa y disponibilidad de recursos.

Por lo cual, desde la perspectiva del presente informe, se evidencia que el deber de información en el marco de la reprogramación unilateral de créditos permitida a las entidades financieras durante el contexto del Estado de Emergencia tenía un rol preponderante. Entonces, no debe considerarse solamente la afectación al deber de idoneidad por parte de Scotiabank ante la desatención de la entidad ante la normativa sectorial aplicable, sino también una vulneración a su deber de información, conforme lo señalan los artículos 1.1° literal b) y 2° del Código de Consumo, respecto de la omisión de Scotiabank en el envío de la notificación a ABR sobre la reprogramación unilateral (incluyendo el proceso de reversión).

#### **V.5. Postura del problema principal 1**

Finalmente, como hemos desarrollado anteriormente, la posición del presente informe, respecto de la reprogramación unilateral de Scotiabank, es la siguiente:

- i. No constituye un método comercial coercitivo, en tanto no corresponde encausar la conducta bajo dicho supuesto bajo una interpretación sistemática y literal del artículo 56.1 (c) del Código de Consumo.
- ii. Constituye una infracción al deber de idoneidad en perjuicio de ABR, en la medida en la que existe una ruptura entre la expectativa razonable del consumidor en que Scotiabank, como entidad supervisada, cumpla con el marco regulatorio aplicable, específicamente, respecto del marco regulatorio emitido por la SBS para la reprogramación unilateral de créditos durante el estado de emergencia.
- iii. Constituye una infracción al deber de información en perjuicio de ABR, en específico, la omisión por parte de Scotiabank de notificar a ABR respecto de la reprogramación unilateral dada a su crédito, así como los pasos para que pueda darse el proceso de reversión.

Por tanto, me encuentro en desacuerdo con el accionar de la Sala durante la Resolución de Segunda Instancia, pues debió realizar esa corrección en segunda instancia, a través de un reencauzamiento de oficio sobre lo dispuesto en la Resolución de Primera Instancia por la Comisión. Desde la perspectiva del presente informe, dicho reencauzamiento no solo es posible, sino que es imperativo.

De acuerdo con Morón, el recurso administrativo *“no constituye – como aparenta – una garantía en favor del administrado, sino una verdadera carga en su contra y un privilegio de la administración pública”* (Morón Urbina, 2017). Ello, en tanto, el recurso administrativo es solo una barrera más que se ha incluido en la normativa aplicable para que el administrado pueda agotar la vía previa, lo que busca señalar la doctrina es que la fundamentación natural del recurso administrativo es *“favorecer el control de autocontrol de legalidad de la propia administración pública respecto a las decisiones primarias de las entidades”*.

El recurso de apelación cumple el rol de permitir a la administración pública corregir sus propios errores a través de la revisión de las decisiones de la primera instancia y controlarlas. La Sala debe utilizar el recurso de apelación para ejercer

este autocontrol a su favor y lograr una debida legalidad en el proceso administrativo a su cargo.

La Sala – como segunda instancia y superior jerárquico – tiene competencia para declarar la nulidad de oficio (10° y 11° de la LPAG). Esta debió declarar la nulidad parcial de oficio respecto del Informe Final de Instrucción y la Resolución de Primera Instancia; y, resolver sobre el fondo del asunto, conforme se lo permite el artículo 227° de la LPAG. Sobre esto último, como bien menciona la Comisión en la Resolución de Primera Instancia, el reencauzamiento del tipo infractor no reviste una infracción al principio de debido procedimiento administrativo reconocido en el numeral 1.2 del artículo IV de la LPAG, pues el derecho de las partes a la defensa y a exponer sus argumentos ha sido debidamente cuidado durante el procedimiento.

Del mismo modo, también me encuentro de acuerdo parcialmente con las medidas tomadas por la Sala en la Resolución de Segunda Instancia. En principio, considero que la medida reparadora a favor de ABR, dada con el objetivo de otorgarle las alternativas al consumidor de regresar al estado previo a la reprogramación unilateral del crédito, es correcta; sin embargo, en tanto, se ha desarrollado -en el presente informe- que no nos encontramos de acuerdo con la tipificación de la reprogramación unilateral como un medio comercial coercitivo, pues también nos encontramos en desacuerdo con la sanción pecuniaria otorgada.

La postura del presente informe es que (i) se debió imputar una infracción al deber de idoneidad a Scotiabank, en tanto la reprogramación unilateral del crédito de ABR se realizó en incumplimiento de la normativa emitida por la SBS al respecto; y, (ii) se debió también imputar una infracción al deber de información a Scotiabank, en tanto éste omitió – en el marco de la reprogramación unilateral – informar a ABR respecto de la reprogramación y su proceso de reversión. Con ello en consideración, la sanción aplicable a Scotiabank, en el marco del artículo 112° del Código de Consumo y el Decreto Supremo N° 0-32-2021-PCM (Decreto Supremo que aprueba la graduación, metodología y factores para la determinación de las multas impuestas por

órganos resolutivos de INDECOPI), también debió ser distinta y atender a las dos (2) infracciones analizadas en el presente informe.

**V.6. Problema principal 2: ¿La Resolución de Segunda Instancia impone un cambio de paradigma respecto de evaluación de la procedencia de un recurso de apelación en materia de protección al consumidor?**

**A. Cuestiones previas**

De acuerdo con lo señalado por Scotiabank en sus descargos al recurso de apelación formulado por ABR, ésta señaló, entre otras cosas, que ABR no había cumplido con sustentar debidamente su recurso impugnativo en el extremo referido a la atención incorrecta de reclamos por parte de Scotiabank (encausado como una vulneración al artículo 88.1° del Código de Consumo). A razón de ello, Scotiabank señaló que dicha circunstancia debía ser analizada por la Sala a fin de determinar la procedencia del referido recurso de apelación.

Para tales efectos, la Resolución de Segunda Instancia analiza una cuestión previa con el fin de revisar la procedencia del recurso de apelación formulado por ABR. En específico, dicha cuestión previa buscó analizar si el referido recurso cumplía con los requisitos de procedencia establecidos por ley.

Para fines del presente informe, buscamos desarrollar con mayor profundidad el cambio de paradigma que propone la Resolución de Segunda Instancia en materia del análisis de la procedencia de un recurso de apelación. Para ello, determinaremos las siguientes cuestiones: (i) ¿cuál es la finalidad del recurso de apelación en sede administrativa y cuáles son sus requisitos de procedencia establecidos por ley?; (ii) ¿cuál es el criterio utilizado por la Sala en el presente caso y en qué se diferencia de anteriores pronunciamientos de la Sala?

**V.7. Problema secundario 2.1: ¿Cuál es la finalidad del recurso de apelación en sede administrativa y cuáles son sus requisitos de procedencia establecidos por ley?**

En principio, los artículos 218° y 220° de la LPAG señalan que la apelación es un recurso administrativo que permite impugnar un acto administrativo sustentándose en (i) una interpretación distinta de las pruebas producidas o (ii) cuestiones de puro derecho. Del mismo modo, el referido recurso debe dirigirse a la misma autoridad que expide el acto (en este caso, la Comisión) para que ésta lo eleve al superior jerárquico (en este caso, la Sala).

Del mismo modo, a través de una lectura conjunta de los artículos 124° y 221° de la LPAG, el recurso administrativo debe cumplir con ciertos requisitos, entre ellos, los siguientes:

- Datos completos del administrado y/o en caso sea aplicable, su representante;
- Expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando sea posible, los de derecho;
- Lugar, fecha y firma (o huella digital en caso sea aplicable);
- Indicación de la autoridad u órgano competente al que se dirige el recurso;
- Dirección donde se desea recibir las notificaciones;
- Relación de los documentos y anexos que se adjunta;
- Identificación del expediente de la materia, en caso sea aplicable; y,
- Mención expresa al acto que se recurre.

En el caso concreto del Código de Consumo, tanto éste como la Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI que regula los procedimientos de protección al Consumidor previstos en el Código de Consumo (la “Directiva”), disponen que la parte denunciante pueden interponer recursos de apelación contra la resolución que declara la improcedencia total o parcial de la denuncia. Ello implica, como ya hemos señalado, que el recurso deberá ser elevado por el órgano de primera instancia para que la Sala pueda revisar dicho recurso. Por dicha razón, La Ley de Organización y Funciones del INDECOPI (artículo 14°) y la Directiva (artículo 4°) señalan que la Sala tiene la función de conocer y resolver, en segunda instancia, las apelaciones interpuestas contra actos emitidos por Comisiones, Secretarías Técnicas, entre otros.



Por tanto, basándonos en lo señalado por la LPAG y demás normas invocadas, el recurso de apelación en materia de los procedimientos administrativos de protección al consumidor ordenan que el consumidor deba formular el recurso indicando (i) una interpretación distinta de las pruebas actuadas o (ii) su cuestionamiento por razones de puro derecho. Además, éste deberá cumplir con los requisitos formulados antes señalados en los artículos 218° y 220° de la LPAG, para dirigirse a la Sala.

Ahora bien, tomando como base lo dispuesto en la Primera Disposición Final del Código Procesal Civil, la Sala – en repetidas ocasiones<sup>7</sup> - ha señalado que, al ser dicho Código Procesal Civil de aplicación supletoria a los procedimientos administrativos, pues es necesario tomar en consideración lo dispuesto por los artículos 358° y 366° del referido Código. El Código Procesal Civil dispone, como requisito de procedencia del recurso de apelación, que el recurrente deberá identificar el vicio o error de hecho o derecho contenido en la resolución cuestionada y el sustento de la pretensión impugnatoria. De acuerdo con la Sala, en tanto ello se cumpla, el recurso podrá ser declarado procedente por el superior jerárquico.

A mayor abundancia, la Sala ha indicado también, en dichas anteriores ocasiones, que dicho requisito de identificación del error de hecho o derecho es de suma importancia, pues la apelación que no tenga fundamento o no precise agravio debe ser declarada improcedente, conforme lo dispone el artículo 367° del Código Procesal Civil. Ello, en tanto el sustento del error de hecho y/o derecho es una exigencia fundamental que, en palabras de la Sala, no debe confundirse con un “*mero requisito formal*”. Por el contrario, dicha exigencia fundamental busca limitar el “*abuso del derecho de recurrir*” en el que puede incurrir el administrado, lo cual causa la recarga de labores y costos de la administración pública injustificadamente.

Sin perjuicio de tocar este tema de análisis más adelante, en dichos casos la Sala ha señalado que el razonamiento antes expuesto no deberá entenderse

---

<sup>7</sup> Ver Resolución 2225-2021/SPC-INDECOPI o la Resolución 0134-2022/SPC-INDECOPI.

como una transgresión al Principio de Informalismo contenido en el numeral 1.6 del artículo IV de la LPAG, el cual dispone – básicamente – que las normas del procedimiento administrativo deben ser interpretadas en favor de la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados para no ver afectados sus derechos e intereses por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento. La Sala argumenta también que no deberá entenderse como una transgresión a lo antes señalado, debido a que la exigencia del sustento fundamental del error de hecho y derecho sirve solamente para delimitar la competencia de la instancia revisora.

Por lo cual, a manera de conclusión preliminar, la Sala ha ampliado el desarrollo de los requisitos correspondientes al recurso de apelación en sede administrativa y le ha otorgado, como parte de la exigencia legal para su procedencia, elementos correspondientes a la apelación en materia del Código Procesal Civil (también entendida como la apelación en sede judicial). Además de lo antes esbozado sobre lo necesario por el consumidor para ejercer su derecho a recurrir vía el recurso de apelación, deberá tomarse en consideración la necesaria identificación del vicio o error de hecho o derecho contenido en la resolución cuestionada, así como el sustento de la pretensión impugnatoria.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, la posición del presente informe es que la Sala realiza una interpretación errónea de los requisitos de procedencia necesarios para el recurso de apelación en procesos administrativos de protección al consumidor y, además, importa fundamentos del Código Procesal Civil, a manera supletoria, que no caben en el recurso administrativo, al tener éstos naturalezas jurídicas distintas.

En primer lugar, si bien los recursos en materia administrativa y judicial pueden compartir el hecho de ser – de forma genérica – recursos impugnatorios donde el recurrente busca – valga la redundancia - impugnar una decisión y recurrir a un órgano jerárquico superior (en la mayoría de casos), ello no significa que ambos sean recursos análogos. Como bien menciona Morón, la asociación y/o vinculación del derecho de recurrir actos administrativos con el derecho de recurrir decisiones judiciales es una de las confusiones más comunes en la

práctica jurídica peruana (Morón Urbina, 2017). Ello, en tanto ambas responden, por su naturaleza, a fundamentos jurídicos distintos que justifican su existencia en nuestro ordenamiento.

En el caso de las decisiones judiciales, Morón señala que éstas se encuentran vinculadas al derecho a la instancia plural (o también llamado doble instancia), el cual permite que el proceso judicial (o en todo caso, los actos procesales) que ya fue revisado en primera instancia, pueda ser revisado nuevamente por otro juez de distinta jerarquía (Morón Urbina, 2017).

Lo antes señalado, es compartido tanto por Monroy como por Ariano; en el caso del primero, éste señala que la impugnación procesal responde a ser *“el instrumento que la ley concede a las partes o terceros legitimados para que soliciten al juez que, el mismo u otro de jerarquía superior, realice un nuevo examen de un acto procesal o de todo el proceso, a fin de se que se anule o revoque éste, total o parcialmente”* (Monroy Galvez, 1992). Mientras que Ariano, haciendo un análisis de lo dispuesto en nuestra Constitución, señala que, en tanto el paso de una primera instancia a la segunda instancia no se realiza por un acto de *generación espontánea* sino medio de los recursos impugnatorios, entonces no cabe duda que lo que llamamos *“derecho a la pluralidad de instancia”* se termina entendiendo, en la práctica, como el derecho a los recursos o el derecho a impugnar que la referida pluralidad permite (Ariano Deho, 2003).

Por tanto, Morón insiste en que el derecho a recurrir o impugnar una decisión en sede judicial se encuentra intrínsecamente realizado al principio de doble instancia (concordando de cierta forma con Ariano) y, por ello, debe entenderse entonces que es una *“institución exclusivamente pensada a favor del ciudadano como una garantía de sus derechos”* (Morón Urbina, 2017). El ciudadano que ve afectados sus derechos en sede judicial encuentra entonces en los recursos impugnatorios una forma de hacer valer y/o materializar la garantía procesal de tener una doble instancia.

Por el otro lado, como bien desarrolla Morón y hemos compartido a través del presente informe, el derecho a recurrir en sede administrativa no es una garantía

en su favor ni tampoco se encuentra relacionado al principio de doble instancia. En el caso del recurso administrativo, el administrado se enfrenta nuevamente ante la misma estructura administrativa que emitió la resolución de primera instancia; a diferencia de lo que debe entenderse como el ámbito natural de defensa contra la administración pública: la sede judicial. Ello es compartido también por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 010-2001/AI/TC que dispone que el derecho a la pluralidad de instancias no es un contenido esencial del derecho al debido proceso judicial, en tanto la garantía que ofrece el estado constitucional del derecho permite que cualquier cuestionamiento del particular contra la administración pública pueda ser resuelta ante un juez independiente, imparcial y competente (el contencioso administrativo).

Por lo tanto, tomando en consideración lo desarrollado en el presente documento, el recurso de apelación en sede administrativa es – en contraposición del medio impugnatorio en sede judicial – es la oportunidad de la administración de revisar sus decisiones en primera instancia y corregir cualquier error; por tanto, Morón dispone que “*el recurso administrativo es la manifestación de voluntad unilateral y recepticia del administrado contra una decisión de la administración que le causa agravio, exigiéndole revisar tal pronunciamiento, a fin de alcanzar su revocación o modificatoria*” (Morón Urbina, 2017). El administrado recurre ante la autoridad administrativa señalando la decisión que considera contraria a sus intereses usando como fundamento que se interpretaron mal las pruebas actuadas en el proceso o cualquier otra cuestión de puro derecho (artículo 220° de la LPAG).

Por ello, Morón refiere que la fundamentación del recurso de apelación es libre en cuanto al agravio que presuntamente se le ocasiona al administrado, en tanto éste puede basarse en diversos fundamentos, incluyendo simplemente “*un deficiente análisis del instructor (puro derecho)*” (Morón Urbina, 2017). Ello apunta directamente a que la procedencia del recurso no está centrada en un fundamento específico que debe detallar el administrado, sino que hay una libertad otorgada al administrado para realizar su fundamentación. ¿Es necesario entonces señalar de forma específica y expresa el error? O, acaso teniendo en cuenta que puedes argumentar el deficiente análisis de la



administración (puro derecho), ¿podría ser suficiente entonces que se formule la apelación contra toda la resolución y se indique o se desprenda del texto que se está en desacuerdo con el análisis de la administración? En nuestra opinión, lo último sería suficiente.

Sumado a lo anterior antes señalado, cabe resaltar también que – en contraposición de lo que señalaba la LPAG de forma previa a su reforma en el 2017 y a lo señalado por el Código Procesal Civil – los recursos administrativos no contienen el elemento de defensa cautiva; por lo cual, el administrado no necesita la firma de un abogado para que se admita el recurso de apelación que busque formular. Del mismo modo, Morón señala que la exposición de motivos de dicha reforma de la LPAG en el año 2017 menciona que la eliminación de la defensa cautiva estaba fundamentada en evitar que el administrado tenga que incurrir en mayores gastos para ejercer su derecho a cuestionar las decisiones de la administración pública; es decir, que conseguir la firma de un abogado se vuelve una traba para el ejercicio de su derecho a recurrir (Morón Urbina, 2017).

En ese sentido, teniendo en cuenta que el recurso administrativo mantiene la defensa cautiva como un elemento diferenciador del recurso de impugnación civil, ¿es razonable imponer en ambos tipos exigencias similares? En nuestra opinión y conforme a lo que venimos señalando en el presente informe, no lo es. La naturaleza y fundamento jurídico inherente a cada figura las diferencia; por lo cual, podemos denotar que las normas correspondientes al recurso administrativo otorgan una flexibilidad mayor al administrado que le permita a éste, por sí mismo y sin intervención de un profesional en la materia, discutir las decisiones de la administración. Entonces, ¿cómo podríamos sustentar – con la rigurosidad que insiste la Sala – que es necesaria una mención expresa al error de hecho o derecho cuando el administrado ya está haciendo expreso su intención de que apelar la decisión de primera instancia?

Finalmente, como bien menciona el inciso 1) del artículo VIII de la LPAG, las autoridades administrativas, en caso de deficiencia de sus fuentes, deben acudir a los principios del procedimiento administrativo reconocidos en la LPAG para evitar dejar de resolver las cuestiones que se les proponga. En su defecto,



podrán aplicar otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y solo subsidiariamente a éstas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad.

Desde la perspectiva del presente informe, la regulación del recurso administrativo en la LPAG no constituye una fuente deficiente para regular la procedencia del recurso de apelación en sede administrativa, pues desarrolla – a partir de interpretaciones conjuntas de los artículos de la LPAG – cuál es el contenido formal requerido al administrado, con la flexibilidad y demás características del caso. Por tanto, es una cuestión interesante y, por lo menos, curiosa, el porqué la Sala determina que las fuentes del derecho administrativo son insuficientes para resolver sobre el recurso administrativo, en tanto la aplicación de normas de otros ordenamientos solo pueden utilizarse de forma subsidiaria como sería el caso del Código Procesal Civil.

**V.8. Problema secundario 2.2: ¿Cuál es el criterio utilizado por la Sala respecto del presente recurso de apelación formulado por ABR y en qué se diferencia de anteriores pronunciamientos de la Sala?**

En el presente caso materia de análisis, la Sala menciona que, en anteriores conformaciones de la Sala, un recurso de apelación debía ser declarado improcedente, si es que de su lectura no se aprecia que el recurrente haya identificado el error de hecho o derecho que le generaba agravio. Ello, ha sido desarrollado ampliamente en la pregunta secundaria anterior, en tanto la Sala determinó la aplicación supletoria del Código Procesal Civil para aumentar las exigencias legales requeridas para la procedencia del recurso de apelación.

En ese sentido, la Sala dispuso – en este caso – que era importante tener en consideración que el Código de Consumo establece las normas de protección y defensa del consumidor. Ello se materializa, entre otras disposiciones, en el principio pro consumidor del artículo V del Código, el cual dispone que el Estado – en cualquier campo de su actuación – ejerce una acción tuitiva a favor de los consumidores. Ello va de la mano con lo señalado por nuestra Constitución y lo desarrollado por el Tribunal Constitucional a través del Expediente N° 0008-

2003-AI/TC cuando éste señala que: *“La Constitución prescribe – en su artículo 65° - la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, a través de un derrotero jurídico binario; vale decir, establece un principio rector para la actuación del Estado y, simultáneamente, consagra un derecho subjetivo”*.

Ahora bien, en la práctica, este deber especial de protección recae en INDECOPI, como bien dispone el artículo 105° del Código de Consumo, para que éste sea la autoridad primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones al consumidor. Por tanto, la Ley de Organización y Funciones de dicha autoridad– a través de su artículo 2° - dispone que INDECOPI tiene la misión de proteger los derechos de los consumidores, lo cual se materializa a través de la creación de las comisiones, salas y demás órganos funcionales que permiten a dicha autoridad conocer las controversias en materia administrativa.

Por otro lado, como bien señala el artículo 106° del Código de Consumo y la Directiva, no existe una disposición de defensa cautiva en los procedimientos administrativos sancionadores de protección al consumidor; por lo cual, no resulta necesaria la intervención de abogado. Esto va de la mano con lo señalado líneas arriba respecto de los recursos administrativos en vía general; por lo cual, en materia de protección al consumidor, también se recoge este criterio. Ello, debido a que la normativa no busca imponer la carga al consumidor de tener la asesoría de un abogado, ya que – de cierto modo – se estaría vulnerando el acceso a la protección de sus derechos a aquellos consumidores que no puedan tener dicha asesoría, lo cual sería una traba al ejercicio de su derecho a ejercer un reclamo.

Por tanto, la Sala dispone que, si bien el artículo 220° de la LPAG señala que la apelación se interpone ante (i) diferente interpretación de las pruebas producidas o (ii) cuestiones de puro derecho, la lectura debe ser menos restringida, pues los procedimientos administrativos se rigen por el Principio de Informalismo (que desarrollamos líneas arriba). Por tanto, entendiendo que se está en un procedimiento de protección al consumidor, la Sala considero que era deber de la autoridad administrativa interpretar y encausar los argumentos de las partes,

en aras de privilegiar su prosecución y garantizar la protección efectiva de los derechos del consumidor.

Por tanto, revisando el recurso de apelación formulado por ABR, señalaron que si bien solo formuló argumentos destinados a cuestionar un extremo de la Resolución de Primera Instancia; no es menos cierto que señaló expresamente que apelaba la resolución recurrida en su totalidad; por lo tanto, la Sala considera ello criterio suficiente para sustentar el recurso. Para la Sala, la sola alegación de impugnar lo dispuesto por el órgano de primera instancia, basta para sustentar el recurso de apelación y declarar su procedencia.

### Diagrama N° 7

SEÑORES.  
INDECOPI.  
COMISION DE PROTECCION AL CONSUMIDOR NUMERO 1

ALEJANDRO BULNES RODAS identificado con DNI 08895851, con domicilio real y procesal en av. Mariscal Castilla 897, Santiago de surco, a Ud. respetuosamente digo:

**I.- PETITORIO:**

Que presento **APELACION** contra la **RESOLUCION FINAL N°0916-2022/CC1** del 1 de abril de 2022, que me fuera notificado el 8 de abril de 2022 por el cual declaran infundada la denuncia interpuesta de mi persona contra el banco Scotiabank Perú S.A.A.....

Y, que toda vez no ha quedado acreditado que el proveedor denunciado haya atendido de manera adecuada los reclamos presentados por el denunciante.

Lo anterior se realizó en contraposición del voto en discordia del magistrado Oswaldo del Carmen Hundskopf Exebio, quién mantuvo la posición de la Sala en anteriores oportunidades y dispuso que era necesario entender la necesidad de sustentar el error de hecho o derecho que fundamenta el agravio, pues de lo contrario no se estaba limitando el abuso del derecho a recurrir por parte del administrado.

Ahora bien, desde la perspectiva del presente informe, nos encontramos de acuerdo con lo señalado por la Sala, pues – como bien hemos desarrollado líneas arriba – la LPAG ha dispuesto que el recurso administrativo tenga una fundamentación libre por parte del administrado, en atención de (i) permitir a la

administración pública realizar un autocontrol de sus decisiones primarias y (ii) en atención a la eliminación de la defensa cautiva del administrado. Asimismo, al entenderse que el recurso de impugnación civil responde a una fundamentación jurídica distinta al recurso administrativo, entonces no cabe señalar que los requisitos de procedencia legal del primero deben aplicarse también al segundo.

Asimismo, otro punto adicional a la argumentación esgrimida por la conformación de la Sala en la Resolución de Segunda Instancia es que la argumentación en contra del *abuso del derecho a recurrir* que desarrollaron conformaciones anteriores de dicho órgano es, de plano, incorrecta. Como bien hemos desarrollado a lo largo del presente informe, el recurso de apelación no cumple un rol de derecho del administrado, sino más bien una carga en contra de éste para obstaculizar su llegada al poder judicial. Por lo tanto, no se habla del abuso de un derecho, sino más bien, debe hablarse de la intención del administrado de sobrepasar los obstáculos esgrimidos por la administración pública.

Asimismo, a diferencia del recurso de apelación civil regulado en el artículo 364° del Código Procesal Civil que permite interponer el recurso ante cualquier resolución que produzca agravio, el artículo 217° de la LPAG dispone que los recursos administrativos solo proceden contra actos administrativos. Por lo cual, en el caso de un procedimiento sancionador ante el INDECOPI, el consumidor solo podrá interponer su recurso contra el acto administrativo que pone fin a la instancia; en este caso, la Resolución de Primera Instancia. Mientras que, en la vía judicial, si se permite la interposición del recurso de apelación contra las resoluciones que se emitan durante el referido proceso judicial.

Desde la perspectiva del presente informe y en virtud de los hechos del caso, podemos evidenciar que si bien el recurso de apelación de ABR se centra, en términos fácticos, en la respuesta al extremo que declaró infundado su reclamo sobre la reprogramación unilateral de su crédito; el referido recurso de apelación presenta dos características a ser consideradas.

En primer lugar, señala que la apelación es en contra de la Resolución de Primera Instancia en su totalidad, indicando que no ha quedado acreditado que el proveedor denunciado haya atendido de manera adecuada los reclamos presentados; y, segundo lugar, en el numeral 5 de la sección de “*Fundamentos de Hechos*” señala lo siguiente:

### Diagrama N° 8

5.- En tal sentido N°91 hasta N°94 la obligación del banco es comunicar, y sobre la atención de los reclamos N°105 hasta N°107 presente los medios probatorios que acredite en respuestas del banco Scotiabank que desmiente su responsabilidad que no se encontraba obligada a realizar en comunicar al denunciante, entonces como explica que el señor bulnes se encontraba al día en sus pagos al 29 de febrero de 2020 a julio de 2020 y que no se verifica su morosidad en el pago del crédito, por lo que se da por acreditado el requisito indicado por la norma de aprobarle la reprogramación.

Por lo cual, en nuestra opinión, ABR hace referencia expresa a los fundamentos de la Resolución de Primera Instancia (105° y 107°) que considera han sido analizados de forma errónea, en tanto los medios probatorios que acredita darían pie a una interpretación contraria a la realizada por la Comisión. Por ende, no solamente es que ABR realizó una mención expresa a que estaba apelando toda la Resolución de Primera Instancia, sino que señaló expresamente que, respecto del extremo de la presunta atención errónea de su reclamo por parte de Scotiabank, se había debía realizar una interpretación diferente de las pruebas producidas o, cuando menos, que la autoridad había realizado un análisis incorrecto, lo cual puede entenderse como una cuestión de puro derecho.

Desgraciadamente para lo señalado en el presente informe, la fundamentación que expuso la Sala sobre la procedencia del recurso de apelación de ABR no se ha mantenido en el tiempo, pues como analizamos anteriormente, la Sala emitió (más recientemente) la Resolución N° 0134-2022/SPC-INDECOPI donde se regresa al primer criterio de la Sala que impone los requisitos del Código Procesal Civil a la procedencia del recurso de apelación.

Por lo tanto, podemos concluir que, en el presente caso, el criterio utilizado por la Sala refiere al correcto entendimiento del fundamento jurídico de la apelación en sede administrativa y el entendimiento del principio pro consumidor



reconocido en el Código de Consumo como un punto importante a analizar. Ello lo diferencia ampliamente de lo señalado en anteriores (y posteriores) pronunciamientos de la Sala que buscan imponer requisitos del Código Procesal Civil al recurso de apelación en sede administrativa, a pesar que dichas disposiciones deberán ser solamente aplicadas de manera subsidiaria ante la deficiencia de fuentes del derecho administrativo y, a pesar que ello no concuerda con el fundamento jurídico del tipo de impugnación.

### **V.9. Postura del problema principal 2**

Finalmente, con cargo a las dos (2) preguntas secundarias antes desarrolladas, considero que el pronunciamiento de la Sala sí constituyó un cambio de paradigma en contraposición de anteriores fundamentos dados por la Sala, los cuales – erróneamente – impusieron la aplicación de requisitos de procedencia importantes de una fuente normativa incompatible y que solo debe ser atendida de forma subsidiaria.

Desde la perspectiva del presente informe, el análisis de la Sala sobre la pertinencia del principio pro consumidor reconocido en el Código de Consumo y el desarrollo de la exclusión de la defensa cautiva en el procedimiento administrativo de protección al consumidor – junto con lo desarrollado en el presente informe sobre los fundamentos jurídicos del recurso administrativo y el recurso de impugnación civil – son suficientes para fundamentar la necesidad de que el recurso de apelación, en materia de protección al consumidor, deba tener una lectura flexible en razón de la procedencia. Por tanto, un punto a considerar por la Sala deberá ser la aplicación de un precedente de observancia obligatoria en esta materia (en razón del artículo 4.3° de la Directiva), ya que la ésta es competente para emitir este tipo de precedentes que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación en materia de protección al consumidor.

Entenderlo de otro modo, permitiría a la administración pública a ser exigente en razón de la procedencia de los recursos, lo cual sería una barrera para el derecho del administrado a que la administración se pronuncie sobre sus pedidos. ¿Cuál

sería entonces una fundamentación suficiente? ¿Cuál sería el barómetro utilizado por la administración para señalar ello? Es importante que se recuerde que, en caso el administrado se limite a señalar que quiere apelar la totalidad de la resolución de primera instancia y, ello – en nuestra consideración – sea suficiente para declarar su procedencia, no significa que la administración pública deberá declarar fundadas sus pretensiones. Por el contrario, lo desarrollado en el presente documento busca ser una argumentación en pro del acceso del administrado a recurrir a la administración pública; es decir, que su recurso proceda, pues queda claro que si la argumentación que éste expone no es adecuada, el órgano correspondiente de segunda instancia lo declarará infundado.

## **VI. Conclusiones**

El objetivo del presente informe se ha centrado en dos (2) puntos en específico: (i) la interpretación que ha realizado la Sala respecto de la reprogramación unilateral en manos de Scotiabank como un método comercial coercitivo; y, (ii) la fundamentación de la Sala respecto de los requisitos de procedencia de un recurso de apelación en sede administrativa.

De esta manera, respecto del primer punto, se evidencia que, a partir de una interpretación literal y sistemática de la regulación correspondiente a las modificaciones contractuales por parte de las entidades del sistema financiero en el Código de Consumo, la Ley N° 28587 y la normativa sectorial emitida por la SBS, no correspondía calificar la reprogramación unilateral realizada por Scotiabank como un método comercial coercitivo. La Sala debió haber advertido dicho problema y reencauzar – de oficio – la conducta de Scotiabank como una infracción (a) al deber de idoneidad y al (b) deber de información. Si bien el presente informe concuerda con la medida correctiva otorgada por la Sala, se considera que la multa otorgada debe cambiar en atención al cambio de la imputación dada a Scotiabank.

Respecto del segundo punto, se evidencia que la interpretación realizada por la Sala en la Resolución de Segunda Instancia respecto a los requisitos de

procedencia del recurso de apelación constituyen un cambio de paradigma en comparación con pronunciamientos anteriores (y posteriores) de la misma Sala. El presente informe ahonda en los argumentos esgrimidos por la Sala e incluye elementos adicionales para solidificar la posición.

Sin perjuicio de ello, la posición del presente informe es que la Sala debió, además de sentar posición sobre su entendimiento de la procedencia en un recurso de apelación, considerar la emisión de un precedente de observancia obligatoria. Ello, en atención de proteger los intereses de los consumidores de cara a los cambios que puede sufrir la conformación de la Sala en el tiempo.

## VII. Bibliografía

- Ariano Deho, E. (2003). Algunas notas sobre las impugnaciones y el debido proceso. *Advocatus*(9), 395-404.
- Durand Carrión, J. (2008). El Consumidor Razonable o Diligente, El mito que puede crear un cisma entre los peruanos. *Derecho y Sociedad*, 327-335.
- Falconí Picardo, M. (2013). *Derechos de los usuarios del sistema financiero*. Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Fernández-Baca, J. (2009). *Mercados financieros. Instituciones e instrumentos*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Maraví Contreras, A. (2013). Breves apuntes sobre el sistema de protección al consumidor en el Perú. *Equipo de Derecho Mercantil, II*, 31-41.
- Monroy Galvez, J. (1992). Los medios impugnatorios en el Código Procesal Civil. *Ius Et Veritas*(5), 21-31.
- Morón Urbina, J. C. (2017). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica.
- Rodríguez García, G. (2014). El apogeo y decadencia del deber de idoneidad en la jurisprudencia peruana de protección al consumidor. *Themis*, 65, 303-314.
- Rubio Correa, M. (2017). *El sistema jurídico: introducción al derecho* (Vol. 11).

Rubio, C. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Fondo Editorial PUCP.

Salas Valderrama, R. A. (2010). Algunos apuntes y reflexiones sobre la Tutela de los derechos de los consumidores y la Asimetría Informativa en el mercado. *Foro Jurídico*, 11, 182-193.

Sumar, O., & Guevara, H. (2018). Protección al consumidor financiero: ¿Tiene algo que aportar el Behavioral Law & Economics? *Círculo de Derecho Administrativo*.

Tirado Barrera, J. A. (2021). *Protección del consumidor*. Fondo Editorial PUCP.

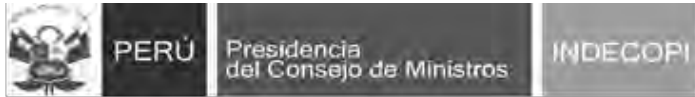
Zusman, S. (2018). *La interpretación de la ley: Teoría y métodos*. Fondo Editorial PUCP.

### **Resoluciones de INDECOPI**

- Resolución N° 272-2010/SC2-INDECOPI
- Resolución N° 0239-2012/SC2-INDECOPI
- Resolución N° 2514-2012/SPC-INDECOPI
- Resolución N° 0171-2018/SPC-INDECOPI
- Resolución N° 067-2019/SPC-INDECOPI
- Resolución N° 267-2019/SPC-INDECOPI
- Resolución N° 2730-2019/SPC-INDECOPI
- Resolución N° 2225-2021/SPC-INDECOPI
- Resolución N° 2105-2021/SPC-INDECOPI
- Resolución N° 2225-2021/SPC-INDECOPI
- Resolución N° 0134-2022/SPC-INDECOPI

### **Pronunciamientos del Tribunal Constitucional**

- Expediente N° 010-2001/AI/TC
- Expediente N° 0008-2003-AI/TC



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

RESOLUCIÓN 2758-2022/SPC-INDECOPI

EXPEDIENTE 1784-2021/CC1

**PROCEDENCIA** : COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR -  
SEDE LIMA SUR N° 1

**PROCEDIMIENTO** : DE PARTE

**DENUNCIANTE** : ALEJANDRO BULNES RODAS

**DENUNCIADA** : SCOTIABANK PERÚ S.A.A.

**MATERIAS** : MÉTODOS COMERCIALES COERCITIVOS  
SERVICIOS FINANCIEROS

**ACTIVIDAD** : OTROS TIPOS DE INTERMEDIACIÓN MONETARIA

**SUMILLA:** *Se revoca la Resolución 0916-2022/CC1, en el extremo que declaró infundada la denuncia interpuesta por el señor Alejandro Bulnes Rodas contra Scotiabank Perú S.A.A.; y, en consecuencia, se declara fundada la misma, por infracción del artículo 56°.1 literal c) de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, por haber realizado la reprogramación unilateral del Préstamo 1263155 de titularidad del denunciante, sin su autorización; al no evidenciarse que el proveedor haya informado al consumidor, dentro de los siete (7) días posteriores, la variación unilateral de su crédito y el procedimiento a seguir para solicitar la reversión de este.*

*Se confirma la Resolución 0916-2022/CC1 del 1 de abril de 2022, en el extremo que declaró infundada la denuncia interpuesta por el señor Alejandro Bulnes Rodas contra Scotiabank Perú S.A.A. por presunta infracción del artículo 88°.1 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, toda vez que no ha quedado acreditado que la entidad financiera habría brindado respuesta de forma incongruente a dos (2) reclamos que habría formulado el denunciante; debido a que la parte denunciante no aportó al procedimiento los referidos reclamos.*

**SANCIÓN:** 11,60 UIT

Lima, 22 de diciembre de 2022

## ANTECEDENTES

1. El 1 de septiembre de 2021, el señor Alejandro Bulnes Rodas (en adelante, el señor Bulnes) presentó una denuncia contra Scotiabank Perú S.A.A.<sup>1</sup> (en adelante, el Banco) tramitada ante la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 1 (en adelante, la Comisión), por presuntas infracciones de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), en atención a los siguientes hechos:
  - (i) El 15 de abril de 2017, se le otorgó el Préstamo 1263155 por la suma de S/ 50 000,00, el cual sería cancelado en cuarenta y ocho (48) cuotas de S/ 1 475,94, cada una;

<sup>1</sup> RUC: 20100043140. Av. Canaval y Moreyra Nro. 522 (Cruce con República de Panamá) Lima - Lima - San Isidro. Información obtenida de [www.sunat.gob.pe](http://www.sunat.gob.pe).



- (ii) en atención a las campañas de facilidades de pago publicitadas por entidades bancarias debido a la pandemia, en marzo de 2020, solicitó al Banco información respecto a si las reprogramaciones de deudas tendrían algún efecto en el cobro de intereses, penalidades o alguna variación de las cuotas pactadas; a lo que se le respondió que no;
  - (iii) en setiembre de 2020, recibió el documento del Banco que indicaba una reprogramación de su préstamo, teniendo un nuevo monto a pagar de S/ 1 376,84 con cincuenta (50) cuotas;
  - (iv) frente a ello, toda vez que no solicitó una reprogramación, el 9 de agosto de 2021, interpuso el Reclamo SCI-R-2021193569; teniendo como respuesta de parte del Banco que no existía alguna irregularidad en cuanto a la reprogramación efectuada; y,
  - (v) asimismo, el 24 de agosto de 2021, interpuso el Reclamo SCI-R-2021111107, mediante el cual reiteró su molestia frente a la reprogramación efectuada sin su consentimiento; sin embargo, dicho reclamo no fue atendido adecuadamente.
2. Por Resolución 1 del 4 de octubre de 2021, la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 1 (en adelante, la Secretaría Técnica de la Comisión) admitió a trámite la denuncia interpuesta contra el Banco.
  3. Por escrito del 15 de febrero de 2022, el Banco presentó sus descargos señalando lo siguiente:
    - (i) En atención a las disposiciones de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (en adelante, SBS), las entidades financieras podían modificar contractualmente las condiciones de los créditos adquiridos con la finalidad de brindar facilidades de pago a aquellas personas que requerían reprogramar o postergar el pago de sus deudas;
    - (ii) el señor Bulnes solicitó la reprogramación de su crédito, razón por la cual se procedió a realizar la reprogramación de su préstamo;
    - (iii) el denunciante manifestó su desacuerdo con la reprogramación realizada debido al incremento de cuotas aplicados en su cronograma; sin embargo, conforme los términos y condiciones debidamente informados su página web, cuando estuvo vigente el beneficio, se le informó que, al procederse con la reprogramación las cuotas no pagadas, estas se postergaban hasta el final del préstamo. Siendo ello así, el incremento de cuotas se encuentra correctamente generados;
    - (iv) debido a la reprogramación solicitada por el denunciante, procedieron a modificar el cronograma de pagos, por lo que el señor Bulnes no puede pretender desconocer del incremento de sus cuotas; y,
    - (v) las normas que regulan la atención de los reclamos no señalan que la sola presentación del mismo otorga al consumidor el derecho y/o la posibilidad de que el requerimiento sea declarado procedente; toda vez

que, es necesario una evaluación previa para poder determinar si lo señalado por el consumidor es correcto o no.

4. El 14 de marzo de 2022, la Secretaría Técnica de la Comisión emitió el Informe Final de Instrucción 0368-2022/CC1-ST, el cual, mediante Resolución 4 de la misma fecha, fue puesto en conocimiento de las partes, otorgándoles un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de sus descargos.
5. Por escrito del 22 de marzo de 2021, el Banco manifestó lo siguiente:
  - (i) Con relación al comportamiento de pago del interesado, pudo advertir que el consumidor tenía un comportamiento de pagos regular y se encontraba al día en sus pagos a la fecha de declaración del estado de emergencia;
  - (ii) el señor Bulnes tenía un crédito de consumo, la reprogramación efectuada modificó el término del crédito sin que ello signifique un nuevo contrato, no se excedió el límite establecido para cobrar la cuota reprogramada; y, el denunciante se encontraba al día en sus pagos, evidenciándose así el cumplimiento de los requisitos para proceder con la reprogramación de la deuda del denunciante; y,
  - (iii) solicitó declarar infundada la denuncia por la presunta modificación unilateral indebida del préstamo otorgado.
6. Mediante Resolución 0916-2022/CC1 del 1 abril de 2022, la Comisión emitió el siguiente pronunciamiento:
  - (i) Declaró infundada la denuncia interpuesta contra el Banco, por presunta infracción del artículo 56°.1 literal c) del Código, por el hecho referido a que habría reprogramado el Préstamo 1263155 de titularidad del denunciante, sin su autorización. Ello, tras considerar que dicha reprogramación fue ejecutada conforme a los lineamientos emitidos por la SBS;
  - (ii) declaró infundada la denuncia interpuesta contra el Banco, por presunta infracción del artículo 88°.1 del Código, por el hecho referido a que no habría atendido de manera adecuada los reclamos formulados por el denunciante, dado que no se habría pronunciado de forma congruente sobre los mismos. Ello, tras no haber quedado acreditada dicha conducta; y,
  - (iii) denegó el otorgamiento de medidas correctivas.
7. El 22 de abril de 2022, el señor Bulnes formuló recurso de apelación contra la Resolución 0916-2022/CC1, manifestando lo siguiente:
  - (i) Reiteró que existía una variación con relación a los pagos a realizar respecto del Préstamo 1263155;

- (ii) respecto de la carta remitida por el proveedor, referida a que tuvo la posibilidad de anular la reprogramación en el plazo de treinta (30) días, la cual se habría realizado bajo supervisión del ente regulador, mencionó que debía verificarse si fue comunicada a su persona;
  - (iii) detalló que la entidad financiera no tuvo consideraciones necesarias con su persona, pese a tener conocimiento de la emergencia nacional a consecuencia del Covid-19; y,
  - (iv) presentó los medios de prueba que acreditaban la responsabilidad del Banco, sobre la obligación de comunicar lo ocurrido, pues se encontraba al día en sus pagos al 29 de febrero de 2020, sin evidenciarse morosidad.
8. Por escrito del 22 de abril de 2022, el Banco absolvió el recurso de apelación de su contraparte, señalando, entre otras cosas, lo siguiente:
- (i) El denunciante no desestimó correctamente los argumentos de la Comisión, limitándose a señalar que no existió un correcto análisis sobre el fondo; motivo por el cual debía declararse improcedente su recurso de apelación;
  - (ii) respecto a la reprogramación de la deuda, mencionó que se encontraba facultado para ejecutarla, tal como disponía la SBS, siendo que no existían medios de prueba que sustenten la denuncia del consumidor respecto a que su realización fue indebida;
  - (iii) en su escrito de denuncia, el consumidor manifestó que fue su persona quien solicitó la reprogramación de su crédito, por lo cual su representada procedió con ello; y,
  - (iv) cumplió con los presupuestos establecidos por la norma para aplicar la reprogramación de la deuda del consumidor.

## ANÁLISIS

### Cuestión Previa: Sobre la procedencia del recurso de apelación formulado por el señor Bulnes

9. El artículo 10° del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG)<sup>2</sup> establece que los actos administrativos contrarios a ley son nulos de pleno derecho.
10. Asimismo, el artículo 220° de dicha norma señala que el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho

<sup>2</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 10°.- Causales de nulidad.** Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:  
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.



debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto para que eleve lo actuado al superior jerárquico<sup>3</sup>.

11. Mediante escrito del 22 de abril de 2022, el Banco señaló entre otras cosas que el denunciante no había cumplido con sustentar debidamente su recurso impugnativo, por lo que dicha circunstancia debía ser evaluada por la presente Sala a fin de determinar la procedencia del mismo.
12. De acuerdo con el voto en mayoría de una anterior conformación del Colegiado<sup>4</sup>, un recurso de apelación debía ser declarado improcedente, si es que de su lectura no se aprecia que el recurrente haya identificado el error de hecho o derecho que le generaba agravio, por lo que no se cumplía con los requisitos de procedencia establecidos por ley.
13. Dicho razonamiento se sustentó en que el artículo 221° del TUO de la LPAG señala como requisito del recurso, que este debe precisar el acto del que se recurre, además de cumplir con los demás requisitos previstos en el artículo 124° de dicho cuerpo normativo, siendo uno de ellos, la expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye; y, cuando sea posible, los de derecho<sup>5</sup>.
14. En esa misma línea, se consideró que los artículos 358° y 366° del Código Procesal Civil<sup>6</sup>, norma de aplicación supletoria a los procedimientos administrativos<sup>7</sup>, establecen como requisito de procedencia del recurso de apelación, la identificación del vicio o error de hecho o derecho contenido en la resolución cuestionada y el sustento de la pretensión impugnatoria. Por lo

<sup>3</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 220°.- Recurso de apelación.** El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

<sup>4</sup> Que fue integrado por los señores vocales Javier Eduardo Raymundo Villa García Vargas, Juan Alejandro Espinoza Espinoza, Roxana María Irma Barrantes Cáceres y Oswaldo del Carmen Hundskopf Exebio.

<sup>5</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 221°.- Requisitos del recurso.** El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124 de la presente Ley.

**Artículo 124°.- Requisitos de los escritos.** Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente: (...) 2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.

<sup>6</sup> **CÓDIGO PROCESAL CIVIL. Artículo 358°.- Requisitos de procedencia de los medios impugnatorios.** El impugnante fundamentará su pedido en el acto procesal en que lo interpone, precisando el agravio y el vicio o error que lo motiva. El impugnante debe adecuar el medio que utiliza al acto procesal que impugna.

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

<sup>7</sup> **CÓDIGO PROCESAL CIVIL. DISPOSICIONES FINALES. Primera.- Las disposiciones de este Código se aplican supletoriamente a los demás ordenamientos procesales, siempre que sean compatibles con su naturaleza.**

que, de no cumplirse con los referidos requisitos, el recurso podría ser declarado improcedente por el superior jerárquico.

15. Asimismo, se tomó en consideración lo dispuesto por el artículo 367° del Código Procesal Civil<sup>8</sup>, que dispone que la apelación que no precise agravio deberá ser declarada improcedente de plano por el superior jerárquico.
16. Por tanto, el Colegiado en su anterior conformación, con voto en mayoría<sup>9</sup>, determinó que, de acuerdo con la regulación prevista en el TUO de la LPAG y el Código Procesal Civil, una apelación se interpone cuando la pretensión del administrado está sustentada en una diferente interpretación de las pruebas producidas o ante cuestiones de puro derecho, debiendo para ello sustentarse el agravio originado.
17. Para complementar dicho análisis, el referido Colegiado, en mayoría, precisó que dicho requisito no constituye un mero rigorismo formal sin contenido, sino que la necesidad de expresar el agravio busca limitar “el abuso del derecho a recurrir” en que puede recaer el administrado, lo que podría recargar, injustamente, las labores y costos de la Administración, además de que permite delimitar la competencia de la instancia revisora, no constituyendo de esta forma una vulneración al Principio de Informalismo reconocido en el numeral 1.6 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.
18. Sin embargo, esta Sala -con su actual conformación- considera necesario tomar en cuenta que el Código establece las normas de protección y defensa de los consumidores, instituyendo como un principio rector de la política social y económica del Estado la protección de sus derechos, dentro de un régimen de economía social de mercado en el marco del artículo 65° de la Constitución Política del Perú<sup>10</sup>.
19. Por tal motivo, el deber de protección de los intereses de los consumidores, a la luz de este dispositivo constitucional, se desarrolla en una doble dimensión. Por un lado, constituye un principio rector para la actuación desplegada por las entidades del Estado, en búsqueda de la efectiva defensa de los mencionados intereses; de otra parte, otorga un derecho subjetivo a favor de los consumidores ante infracciones de sus intereses protegidos, lo cual importa,

<sup>8</sup> **CÓDIGO PROCESAL CIVIL Artículo 367°.- Admisibilidad e Improcedencia.** - (...) La apelación o adhesión que (...) no precisen agravio, serán de plano declaradas inadmisibles o improcedentes, según sea el caso. (...) El superior también puede declarar inadmisibles o improcedentes la apelación, si advierte que no se han cumplido los requisitos para su concesión. En este caso, además, declarará nulo el concesorio.

<sup>9</sup> Que fue integrado por los señores vocales Javier Eduardo Raymundo Villa García Vargas, Juan Alejandro Espinoza Espinoza, Roxana María Irma Barrantes Cáceres y Oswaldo del Carmen Hundskopf Exebio.

<sup>10</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. Artículo 65°.-**El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo, vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población.



asimismo, la obligación estatal de desplegar actuaciones a fin de cautelar los mismos.

20. En ese orden de ideas, mediante Sentencia recaída en el Expediente 0008-2003-AI/TC, el Tribunal Constitucional abordó la naturaleza bipartita de la obligación contemplada, en los términos siguientes:

*“28. El consumidor –o usuario- es el fin de toda actividad económica; es decir, es quien cierra el círculo económico satisfaciendo sus necesidades y acrecentando su bienestar a través de la utilización de una gama de productos y servicios (...)*

*29. (...) la condición de consumidor o usuario no es asignable a cualquier individuo o ente, sino a aquel vinculado a los agentes proveedores dentro del contexto de las relaciones generadas por el mercado, las cuales tienen como correlato la actuación del Estado para garantizar su correcto desenvolvimiento. (...)*

*30. La Constitución prescribe en su artículo 65° la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, a través de un derrotero jurídico binario; vale decir, establece un principio rector para la actuación del Estado y, simultáneamente, consagra un derecho subjetivo. En lo primero, el artículo tiene la dimensión de una pauta básica o postulado destinado a orientar y fundamentar la actuación del Estado respecto a cualquier actividad económica. Así, el juicio estimativo y el juicio lógico derivado de la conducta del Estado sobre la materia, tienen como horizonte tuitivo la defensa de los intereses de los consumidores y los usuarios. En lo segundo, la Constitución reconoce la facultad de acción defensiva de los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses; es decir, apareja al atributo de exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos de consumidor o usuario, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor. (...)”*

(Subrayado y resaltado añadido)

21. A efectos de cumplir con el deber especial de protección al consumidor previsto en la Constitución, el artículo 105° del Código ha establecido que el Indecopi es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en dicho cuerpo normativo, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas pertinentes<sup>11</sup>.
22. En concordancia con ello, el artículo 2° literal d) de la Ley de Organización y Funciones del Indecopi encomienda a dicha institución la misión de proteger los derechos de los consumidores, vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en

<sup>11</sup> **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 105°.- Autoridad competente.** El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Código, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas establecidas en el presente capítulo, conforme al Decreto Legislativo N° 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi. Dicha competencia solo puede ser negada cuando ella haya sido asignada o se asigne a favor de otro organismo por norma expresa con rango de ley. (...)

función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo<sup>12</sup>.

23. Con arreglo a los dispositivos normativos invocados, el Indecopi se encuentra conminada a desplegar acciones de naturaleza tuitiva, teniendo en consideración la situación de asimetría informativa en la que se encuentran los consumidores que acuden a la autoridad administrativa en defensa de sus derechos; ello, en aras de otorgarles protección y cautelar sus intereses de forma efectiva.
24. En atención a esta finalidad de conceder amplia tutela a los consumidores es que el artículo 106° del Código<sup>13</sup> dispone que los procedimientos administrativos sancionadores de protección al consumidor no resulta obligatoria la intervención de abogado, siendo este dispositivo replicado en el artículo 10° de la Resolución 000049-2021-PRE-INDECOPI que aprueba la Directiva 001-2021/COD-INDECOPI que regula los Procedimientos de Protección al Consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor<sup>14</sup>.
25. Así las cosas, se advierte que la normativa citada elude imponer al consumidor la carga de acudir a la asistencia de un letrado para la defensa de sus derechos ante el Indecopi (lo que importaría la efectiva exclusión de usuarios que no cuentan con acceso a los servicios de profesionales del derecho) y le permite solicitar la protección respectiva.
26. Por el contrario, en tanto se verifica que la autoridad administrativa requiere a los consumidores el abono de una tasa administrativa para el inicio de un procedimiento administrativo sancionador de protección al consumidor - conforme se aprecia del Texto Único de Procedimientos Administrativos del

<sup>12</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1033. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI. Artículo 2°.- Funciones del Indecopi.**

El Indecopi es el organismo autónomo encargado de:

(...)

d) Proteger los derechos de los consumidores vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo;

(...)

<sup>13</sup> **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 106°.- Procedimientos a cargo del Indecopi.**

(...)

En los procedimientos sancionadores de protección al consumidor no es obligatoria la intervención de abogado, conforme a lo señalado en el artículo 42 del Decreto Legislativo N° 807.

<sup>14</sup> **RESOLUCIÓN 000049-2021-PRE-INDECOPI QUE APRUEBA LA DIRECTIVA 001-2021/COD-INDECOPI QUE REGULA LOS PROCEDIMIENTOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR PREVISTOS EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 10°.- Postulación de los procedimientos.**

10.1. Para la presentación de la denuncia, no resulta obligatoria la intervención de un abogado y, en consecuencia, no constituye un requisito para la presentación de la denuncia, descargos, recursos impugnatorios ni cualquier acto procedimental, que los escritos se encuentren firmados por un abogado.

Indecopi, aprobado por Decreto Supremo 085-2010-PCM<sup>15</sup>- resulta posible colegir que el deber de conducir, interpretar y aplicar el derecho, en cautela de la observancia de la normativa orientada a la protección al consumidor recae en la autoridad de consumo. Consecuentemente, este deber no puede ser trasladado, en el ámbito de este tipo de procedimientos al denunciante; imponiéndole asumir cargas para la defensa de sus intereses y derechos como consumidor, cuyo efecto adverso puede traducirse un desincentivo de acudir a la autoridad para recibir tutela.

27. A mayor abundamiento, a modo de ejemplo, el Principio de Verdad Material, acogido en el numeral 1.11 del TUO de la LPAG impone a la autoridad administrativa el deber de verificar los hechos que sustentan sus pronunciamientos, siendo que tal disposición cobra especial dimensión, en el marco de la tramitación de los procedimientos de protección al consumidor.
28. En el mismo sentido, la interpretación de la normativa que rige que el desarrollo de los mencionados procedimientos administrativos requiere atender el fin máximo de protección, así como al deber de la autoridad de consumo de garantizar la misma, y, en tal sentido, acorde al Principio de Informalismo que rige a los procedimientos administrativos, corresponde a la autoridad mantener el objetivo de su actuación, esto es, la protección de los derechos e intereses de los consumidores ante su afectación en el mercado.
29. Aplicando lo señalado al análisis del presente caso, conviene precisar nuevamente que el artículo 220° del TUO de la LPAG señala que el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho.
30. Si bien dicha norma establece los extremos que deberían ser comprendidos en un recurso de apelación, su lectura debe ser menos restringida, reiterando que en tanto los procedimientos administrativos se rigen por el principio de informalismo, recogido en el numeral 1.6 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el mismo que recoge lo siguiente:

***“1.6. Principio de informalismo. - Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser***

<sup>15</sup>

**TEXTO ÚNICO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL INDECOPI, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 085-2020-PCM, MODIFICADO POR RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO DEL INDECOPI 104-2019-INDECOPI. Artículo 1.- Aprobación del Texto Único de Procedimientos Administrativos del INDECOPI.** Apruébese el Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, así como los derechos de tramitación y tarifas fijados para los procedimientos y servicios a cargo de dicha Institución, conforme al anexo que forma parte integrante del presente Decreto Supremo, el cual incluye el Formulario de Acceso a la Información Pública.



*subsanaos dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.”*

31. En virtud de dicho principio, las normas del procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable para la continuación de este, máxime cuando, en el marco de un procedimiento de protección al consumidor, es deber de la autoridad administrativa interpretar y encausar los argumentos de las partes, en aras de privilegiar su prosecución y garantizar la protección efectiva de los derechos del consumidor.
32. Una interpretación contraria, que implique imponer exigencias formales excesivas a los consumidores en esta etapa del procedimiento, tendría como consecuencia que estos se vieran forzados a requerir asesoría jurídica para conseguir el amparo de sus pretensiones. Ello, a pesar de que el propio Código excluye atribuir tal requisito a su cargo.
33. En virtud de tales consideraciones, tomando en cuenta que en el presente caso la denunciante interpuso su recurso de apelación dentro del plazo de ley, es decir ejerció su derecho a impugnar el acto administrativo válidamente, corresponde determinar si el contenido de este resulta suficiente para efectos de dar por cumplido el mandato del artículo 220º del TUO de la LPAG antes mencionado.
34. Ahora bien, en el presente caso, el señor Bulnes, denunció al Banco, entre otros, por el hecho referido a que no habría cumplido con atender de manera adecuada los reclamos formulados por el denunciante.
35. Respecto de la conducta antes señalada, la Comisión resolvió declarar infundada la denuncia interpuesta contra el Banco, por presunta infracción del artículo 88º.1 del Código, por el hecho referido a que no habría atendido de manera adecuada los reclamos formulados por el denunciante, dado que no se habría pronunciado de forma congruente sobre los mismos. Ello, tras no haber quedado acreditada dicha conducta.
36. Sobre ello, si bien se verifica que el señor Bulnes al interponer su recurso de impugnación, únicamente formuló argumentos destinados a cuestionar un extremo distinto al mencionado antes (por la presunta reprogramación indebida efectuada sobre su crédito); no es menos cierto tampoco que señaló expresamente apelar la resolución recurrida en su total contenido, siendo que, en virtud a los principios de informalismo y eficacia<sup>16</sup>, así como al amparado del

<sup>16</sup>

**TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO 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 generales del Derecho Administrativo:

**1.10. Principio de eficacia.**- Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen

deber del Estado de garantizar la protección de los intereses de los consumidores, este Colegiado considera que dicho argumento resultaba suficiente para sustentar el recurso de apelación en todos sus extremos.

37. De este modo, a criterio de este Colegiado en mayoría, se deja constancia que la sola alegación de impugnar lo dispuesto por el órgano de primera instancia en su resolución final, basta para sustentar el recurso de apelación correspondiente y cumplir con los requisitos formulados por ley.
38. A ello se adiciona que la disconformidad con lo resuelto por la primera instancia nos remite a los términos de los escritos y alegatos esgrimidos por la parte apelante a lo largo del procedimiento, de los cuales han tenido conocimiento las partes del procedimiento en general, por lo que no se podría alegar una vulneración a sus derechos de defensa.
39. Complementariamente, cobra relevancia destacar que, en la medida que no corresponde a la primera instancia evaluar la validez de los argumentos deducidos a efectos de cuestionar su pronunciamiento (toda vez que dicha labor recae en la Sala) deviene en innecesaria expresar tales consideraciones ante dicha instancia administrativa.
40. En atención a lo expuesto, este Colegiado con su actual conformación considera que corresponde evaluar el recurso de apelación interpuesto por el señor Bulnes, además, en el extremo que declaró infundada la denuncia interpuesta contra el Banco, por presunta infracción al Código, por la presunta falta de atención congruente de sus reclamos, y emitir un pronunciamiento sobre la misma, dado que el mencionado recurso deviene en procedente, atendiendo a los argumentos antes mencionados.
41. Por consiguiente, corresponde desestimar el argumento expuesto por el Banco sobre la improcedencia del recurso de apelación interpuesto por el consumidor.

#### Sobre los métodos comerciales coercitivos

42. El artículo 56° del Código, establece la protección al consumidor respecto de la imposición de métodos comerciales coercitivos, entendidos como aquellos que tienen como objetivo forzar al consumidor, existiendo o no una relación contractual, a asumir obligaciones o cargas no pactadas ni autorizadas, entendiendo que en uso de su autonomía privada, el consumidor tiene el derecho a definir y aceptar las relaciones de consumo que considere

---

aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.



convenientes para sus intereses, sin que medie coacción alguna por parte del proveedor.

43. En particular, el artículo 56.1 literal c) del Código establece que los proveedores no pueden modificar sin consentimiento expreso del consumidor las condiciones y términos en los que adquirió un producto o contrató un servicio, inclusive si el proveedor considera que la modificación podría ser beneficiosa para el consumidor<sup>17</sup>.
44. En el presente caso, el señor Bulnes manifestó que el Banco realizó la reprogramación unilateral de su Préstamo 1263155, sin su consentimiento, generando el incremento de las cuotas a pagar.
45. La Comisión declaró infundada la denuncia interpuesta contra el Banco, por presunta infracción del artículo 56°.1 literal c) del Código, por el hecho referido a que habría reprogramado el Préstamo 1263155 de titularidad del denunciante, sin su autorización. Ello, tras considerar que dicha reprogramación fue ejecutada conforme a los lineamientos emitidos por la SBS.
46. En su recurso de apelación, el señor Bulnes reiteró que existía una variación con relación a los pagos a realizar respecto del Préstamo 1263155.
47. Asimismo, respecto de la carta remitida por el proveedor, referida a que tuvo la posibilidad de anular la reprogramación en el plazo de treinta (30) días, la cual se habría realizado bajo supervisión del ente regulador, mencionó que debía verificarse si fue comunicada a su persona.
48. En ese entender el análisis del presente caso se centrará en dilucidar si la reprogramación cuestionada se realizó de forma válida, en atención a las normas sectoriales aplicables.
49. Ahora bien, obra en autos el cronograma de pagos del Préstamo 1263155 del consumidor, del cual se desprende que dicho producto financiero fue otorgado el 15 de abril de 2017, por la suma de S/ 50 000,00 a pagarse en cuarenta y ocho (48) cuotas, culminando el 30 de abril de 2021, tal como se muestra a continuación:

<sup>17</sup> **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 56°.- Métodos comerciales coercitivos.-**

56.1 De manera enunciativa y no limitativa, el derecho de todo consumidor a la protección contra los métodos comerciales coercitivos implica que los proveedores no pueden:

(...)

c) Modificar, sin el consentimiento expreso del consumidor, las condiciones y términos en los que adquirió un producto o contrató un servicio, inclusive si el proveedor considera que la modificación podría ser beneficiosa para el consumidor. No se puede presumir el silencio del consumidor como aceptación, salvo que él así lo haya autorizado expresamente y con anterioridad.



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 2758-2022/SPC-INDECOPI

EXPEDIENTE 1784-2021/CC1

33	30/01/20	1159.50	299.62	0.00	16.82	1475.94
34	29/02/20	1186.78	273.78	0.00	15.38	1475.94
35	30/03/20	1204.19	257.30	0.00	14.45	1475.94
36	30/04/20	1213.33	248.65	0.00	13.96	1475.94
37	30/05/20	1239.66	223.72	0.00	12.56	1475.94
38	30/06/20	1250.52	213.44	0.00	11.98	1475.94
39	30/07/20	1276.18	189.14	0.00	10.62	1475.94
40	31/08/20	1282.74	182.93	0.00	10.27	1475.94
41	30/09/20	1313.71	153.60	0.00	8.63	1475.94
42	30/10/20	1332.99	135.35	0.00	7.60	1475.94
43	30/11/20	1348.40	120.76	0.00	6.78	1475.94
44	30/12/20	1372.32	98.11	0.00	5.51	1475.94
45	30/01/21	1389.64	81.71	0.00	4.59	1475.94

(...)

Cuo	F.Vcto	Capital	Interes	Comis(1)	Seguros	Imp.	Cuota Est	F.Pa
46	1/03/21	1412.82	59.76	0.00	3.36		1475.94	
47	30/03/21	1434.97	38.79	0.00	2.18		1475.94	
48	30/04/21	1454.72	20.88	0.00	1.17		1476.77	
TOTALES:		50000.00	19737.56				70845.95	
Saldo Capital Actual :		50,000.00						

50. Asimismo, con el objeto de acreditar que el referido producto financiero fue sujeto a una reprogramación, el señor Bulnes adjuntó a su denuncia copia del cronograma reprogramado del cual se logra advertir que las cuotas a pagar se incrementaron, pasando de culminar los pagos del 30 de abril de 2021 al 31 de agosto de 2021, con una cuota mensual de S/ 1 443,30, véase a continuación:

LIBRE DISPONIBI: 1263155  
 MONEDA : SOLES  
 IMPORTE : 50,000.00  
 FECHA : 15/04/2017  
 T.E.A. : 18.0000%  
 FUNC. RESPONSABLE : JARIMA SARAVIA  
 EMAIL DE CONTACTO: Jarima.Saravia@scotiabank.com.pe  
 BANCA TELEFÓNICA : 311-6000 (Lima) 0-801-1-6000 (Provincia)  
 AGENCIA : AG P. DE LA REPUBLICA S. ISIDRO  
 DEAN VALDIVIA 469-485. SAN ISIDRO

BULNES RODAS, ALEJANDRO

01. 2116000 \$11,600.00  
 Transacción 01.  
 10 de 6 de 2021 30014.  
 Juan Carlos

CUOTA	VENCIMIENTO	SALDO	AMORTIZACIÓN	INTERES	SEGUROS	COMISION (1)	OTROS GASTOS	TOTAL CUOTA
1	31/07/2020	17,322.00	378.90	1,007.80	56.60	0.00	0.00	1,443.30
2	31/08/2020	16,943.10	1,186.43	243.21	13.66	0.00	0.00	1,443.30
3	30/09/2020	15,756.67	1,212.17	218.84	12.29	0.00	0.00	1,443.30
4	31/10/2020	14,544.50	1,222.80	208.78	11.72	0.00	0.00	1,443.30
5	30/11/2020	13,321.70	1,247.89	185.02	10.39	0.00	0.00	1,443.30
6	31/12/2020	12,073.81	1,260.25	173.32	9.73	0.00	0.00	1,443.30
7	01/01/2021	10,813.56	1,274.03	160.27	9.00	0.00	0.00	1,443.30
8	01/02/2021	9,539.53	1,312.76	123.60	6.94	0.00	0.00	1,443.30
9	31/03/2021	8,226.77	1,322.62	114.26	6.42	0.00	0.00	1,443.30
10	30/04/2021	6,904.15	1,342.02	95.89	5.39	0.00	0.00	1,443.30
11	31/05/2021	5,562.13	1,358.98	79.84	4.48	0.00	0.00	1,443.30
12	30/06/2021	4,203.15	1,381.64	58.38	3.28	0.00	0.00	1,443.30
13	31/07/2021	2,821.51	1,400.53	40.50	2.27	0.00	0.00	1,443.30
14	31/08/2021	1,420.98	1,420.98	20.40	1.15	0.00	0.00	1,442.53

51. Por su parte, el Banco no negó haber realizado la reprogramación de forma unilateral en atención a la facultad excepcional establecida por la SBS para tales efectos, sino que, contrariamente a ello, indicó que su ejecución se realizó de manera adecuada.
52. Aunado a lo anterior, es importante precisar que si bien la entidad financiera refirió que la reprogramación habría sido realizada a solicitud del consumidor, tal como había mencionado en su denuncia; lo cierto es que, contrariamente a ello, de la lectura de la denuncia se desprende que el señor Bulnes mencionó que no tuvo conocimiento de la reprogramación cuestionada, asimismo, reafirmó que *“Si la deuda es para cancelar 48 cuotas, por más que allá surgido alguna modificación de campaña a lo mencionado debieron formalmente comunicarme por la entidad bancaria como corresponde enviando a través de los corresponsales con cartas o a mi correo personal que está registrado en el sistema, estar informado y enterado por lo menos porque (48 cuotas) se incrementó (...)”*
53. Del mismo modo, el consumidor afirmó en su denuncia que en ningún momento solicitó descuento en el pago de su cuota que se aprecia luego de realizada la reprogramación, así, tampoco obra en autos autorización alguna del titular para efectuar la reprogramación mencionada, con lo cual, se establece que la alternativa de pago ejecutada por el Banco se trató de una empleada de manera unilateral.
54. Aunado a lo anterior, se tiene que la entidad financiera ha señalado a lo largo del procedimiento, como argumento de defensa, que la ejecución de la reprogramación fue realizada en atención a los oficios múltiples emitidos por la SBS, es decir, refiriéndose a aquella facultad de modificar los contratos de sus clientes de manera unilateral, la cual resulta aplicable bajo determinados presupuestos.
55. Conforme a ello, es menester proceder a la evaluación de si la reprogramación unilateral realizada se ejecutó conforme a las reglas establecidas por la SBS para dicha gestión por parte del Banco, tal como dicho administrado afirmó a lo largo de la tramitación de la presente denuncia.
56. En ese sentido, resulta pertinente señalar que, mediante Oficio Múltiple 11150-2020-SBS del 16 de marzo de 2020, la SBS indicó lo siguiente:

*“(...) ante el estado de emergencia nacional por las graves circunstancia que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, decretado por el D.S. N° 044-2020-PCM, el que puede ocasionar pérdidas económicas y problemas para que los deudores puedan cumplir con el pago de los créditos minoristas y no minoristas que mantienen con empresas del sistema financiero.*

*Al respecto, con carácter preventivo, esta Superintendencia considera necesario establecer medidas de excepción que pueden ser aplicadas a los*





créditos por los motivos señalados en el párrafo anterior, de acuerdo con el alcance que determine cada empresa del sistema financiero, previo análisis del nivel de impacto sobre su portafolio de deudores.

En ese sentido, las empresas del sistema financiero podrán modificar, de acuerdo con dicho análisis, las condiciones contractuales de las diversas modalidades de créditos a los que hace referencia el párrafo anterior, sin que esta modificación constituya una refinanciación, en la medida que el plazo total de los referidos créditos no se extienda por más de seis (6) meses del plazo original, y que a la fecha de la declaratoria de emergencia los deudores se encuentren al día en sus pagos.

(...)

Tratándose de deudores minoristas, la referida modificación contractual puede efectuarse sin necesidad de preaviso, sujetándose a las disposiciones del artículo 85° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, desarrolladas en el artículo 41° del Reglamento de Gestión de Conducta de Mercado del Sistema Financiero aprobado por la Resolución SBS N° 3274-2017 y sus modificatorias. Atendiendo a que se trata de un caso excepcional, la comunicación posterior que debe realizarse, en virtud de lo dispuesto en el artículo antes mencionado debe considerar que los clientes podrán solicitar que no les sea aplicable la modificación contractual (reprogramación del crédito). Para tal efecto, se debe comunicar el procedimiento a seguir para revertir dicha modificación contractual”.

(Subrayado agregado).

57. De la normativa citada hasta este punto se evidencia que las entidades financieras se encontraban autorizadas para realizar reprogramaciones a los créditos de sus clientes en atención a la emergencia generada por la pandemia por Covid-19, siempre que se cumplan con algunos requisitos.
58. Al respecto, mediante Oficio Múltiple 11150-2020-SBS del 16 de marzo de 2020<sup>18</sup>, la SBS estableció que se podían modificar las condiciones contractuales sin que ello fuera considerado un refinanciamiento, en la medida que el plazo total de los créditos no se extienda más de seis (6) meses del plazo original y que, a la fecha de declaratoria de emergencia, los deudores se encuentren al día en sus pagos.

<sup>18</sup>

**OFICIO MÚLTIPLE N° 11150-2020-SBS del 16 de marzo de 2020**

“En ese sentido, las empresas del sistema financiero podrán modificar, de acuerdo con dicho análisis, las condiciones contractuales de las diversas modalidades de créditos a los que hace referencia el párrafo anterior, sin que esta modificación constituya una refinanciación, en la medida que el plazo total de los referidos créditos no se extienda por más de seis (6) meses del plazo original, y que a la fecha de la declaratoria de emergencia los deudores se encuentren al día en sus pagos.

(...)

Tratándose de deudores minoristas, la referida modificación contractual puede efectuarse sin necesidad de preaviso, sujetándose a las disposiciones del artículo 85 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, desarrolladas en el artículo 41 del Reglamento de Gestión de Conducta de Mercado del Sistema Financiero aprobado por la Resolución SBS N° 3274-2017 y sus modificatorias. Atendiendo a que se trata de un caso excepcional, la comunicación posterior que debe realizarse, en virtud de lo dispuesto en el artículo antes mencionado, debe considerar que los clientes podrán solicitar que no les sea aplicable la modificación contractual (reprogramación del crédito). Para tal efecto, se debe comunicar el procedimiento a seguir para revertir dicha modificación contractual.”

59. Posteriormente, mediante Oficio Múltiple 11170-2020-SBS del 20 de marzo de 2020<sup>19</sup>, la SBS realizó precisiones respecto del requisito de estar al día en los pagos o no presentar atrasos a la fecha de declaratoria de emergencia, considerando como criterio que el crédito de un deudor presente como máximo quince (15) días calendario de atraso al 29 de febrero de 2020.
60. Adicionalmente a ello, se estableció que el plazo total de los créditos sujetos a las modificaciones contractuales realizadas por primera vez (deudores minoristas y medianas empresas), no podía extenderse más de doce (12) meses. Dicho plazo de extensión podría aplicarse a todos los créditos que hayan sido sujeto de modificación desde la emisión del Oficio Múltiple 11150-2020-SBS, es decir, aquellas modificaciones efectuadas desde el 16 de marzo de 2020.
61. De otro lado, se precisó que una vez realizada la modificación unilateral por parte de la entidad financiera resultaba necesario que se realice una comunicación posterior a los consumidores dentro del plazo de siete (7) días contados a partir de la realización de la reprogramación, a efectos de brindarles información sobre el procedimiento a su alcance para revertir la modificación contractual realizada.
62. Asimismo, mediante Oficio Múltiple 11170-2020-SBS del 20 de marzo de 2020, la SBS realizó precisiones respecto del plazo para informar a los consumidores de la reprogramación realizada a sus créditos:

*"Para el caso de las empresas del sistema financiero que decidan modificar las condiciones contractuales de sus clientes minoristas, se precisa que el plazo máximo de siete (7) días, posterior a la modificación, con el que cuentan para notificar la comunicación a la que hace referencia el artículo 41.4 del Reglamento de Gestión de Conducta de Mercado, aprobado mediante Resolución SBS N° 3274-2017, se computará de manera posterior al cese del estado de emergencia nacional. Sin perjuicio de ello, a fin de brindar información oportuna a los usuarios del sistema financiero, se insta a las empresas a que notifiquen la comunicación antes señalada con la mayor cercanía a la fecha de*

19

**OFICIO MÚLTIPLE N° 11170-2020-SBS del 20 de marzo de 2020**

"(...)

1. Para efectos del cumplimiento del requisito de estar al día en sus pagos o no presentar atrasos a la fecha de declaratoria de emergencia, establecido en los Oficios Múltiples N° 10997-2020-SBS y 11150-2020-SBS –y únicamente para efectos de esta emergencia nacional-, se deberá considerar como criterio que el crédito de un deudor presente como máximo 15 días calendario de atraso al 29 de febrero de 2020.

"(...)

6. Para el caso de las empresas del sistema financiero que decidan modificar las condiciones contractuales de sus clientes minoristas, se precisa que el plazo máximo de siete (7) días, posterior a la modificación, con el que cuentan para notificar la comunicación a la que hace referencia el artículo 41.4 del Reglamento de Gestión de Conducta de Mercado, aprobado mediante Resolución SBS N° 3274-2017, se computará de manera posterior al cese del estado de emergencia nacional. Sin perjuicio de ello, a fin de brindar información oportuna a los usuarios del sistema financiero, se insta a las empresas a que notifiquen la comunicación antes señalada con la mayor cercanía a la fecha de modificación de condiciones contractuales, en función a su capacidad operativa y disponibilidad de recursos."



modificación de condiciones contractuales, en función a su capacidad operativa y disponibilidad de recursos”.

(Subrayado agregado).

63. Por su parte, el Oficio Múltiple 19483-2020-SBS del 12 de agosto de 2020, precisó lo siguiente respecto del plazo para la comunicación posterior a los consumidores en caso de reprogramación:

“Para el caso de las empresas del sistema financiero que hayan realizado modificaciones de las condiciones contractuales de sus clientes minoristas por aplicación de normas prudenciales con fecha anterior al presente Oficio Múltiple, se precisa que el plazo máximo de siete (7) días, posterior a la modificación, con el que cuentan para notificar la comunicación a la que hace referencia el párrafo 41.4 del artículo 41 del Reglamento de Gestión de Conducta de Mercado, aprobado mediante Resolución SBS N° 3274-2017, se deberá computar a partir del 15.08.2020. En el caso de las notificaciones que deban realizarse mediante comunicaciones escritas al domicilio del cliente, según los términos pactados, dicho plazo máximo se deberá computar desde el 23.08.2020”.

(Subrayado añadido).

64. Adicionalmente, se realizaron algunas precisiones respecto al *dies a quo*, de tal suerte que en un primer momento (Oficio Múltiple 11170-2020-SBS del 20 de marzo de 2020), este se contabilizaría desde el final del estado de emergencia, aunque precisándose que las entidades financieras debían de informar a los consumidores de las modificaciones realizadas “con la mayor cercanía a la fecha de modificación de condiciones contractuales, en función a su capacidad operativa y disponibilidad de recursos”. Esto es que dicho inicio del plazo operaba siempre y cuando existieran causas justificantes para que el proveedor no pudiera cumplir con la comunicación a su cargo.
65. En ese sentido, contrariamente a lo señalado por el impugnante (referido a que el Oficio Múltiple 19483-2020-SBS no resultaría aplicable al caso en concreto) a criterio de este Colegiado, debe entenderse que las fechas establecidas como momento de inicio del cómputo de los plazos para la comunicación a los clientes de las modificaciones realizadas a sus créditos (15 de agosto y 23 de agosto de 2020), son fechas máximas. Esto es, que deben ser consideradas como inicio del plazo para la comunicación mencionada, siempre que la entidad financiera acredite que existía una causa justificante para la demora en la notificación a sus clientes.
66. Lo señalado, toda vez que lo contrario implicaría que los consumidores podrían ser afectados por la incertidumbre de no contar con información respecto a las modificaciones realizadas en forma unilateral por las entidades financieras con las que mantuvieran créditos. En ese sentido debe de comprenderse que, salvo que la entidad financiera demuestre que existía alguna justificación para

la demora en comunicar al consumidor sobre la modificación realizada, esta debía realizarse de conformidad con los plazos inicialmente fijados para ello.

67. Conforme a lo indicado en los párrafos previos, a modo de síntesis, pueden establecerse los siguientes criterios a efectos de evaluar la modificación efectuada por parte de las entidades financieras, realizadas en el marco de la emergencia por Covid-19, a partir del 16 de marzo de 2020:
- (i) Las entidades financieras se encuentran facultadas a reprogramar los créditos de sus clientes minoristas;
  - (ii) el plazo del préstamo producto de la reprogramación, no podía extenderse por más de seis (6) meses, en el caso de créditos reprogramados hasta el 31 de mayo de 2020; y, doce (12) meses, en el caso de créditos reprogramados hasta el 30 de junio de 2020;
  - (iii) el deudor debía encontrarse al día en sus pagos o en su defecto con un máximo de quince (15) días calendarios de atraso al 29 de febrero de 2020 (aplicable también a las reprogramaciones realizadas hasta el 30 de junio de 2020); y,
  - (iv) comunicar al consumidor la modificación realizada, en un plazo máximo de siete (7) días posteriores a la modificación, a contabilizarse como máximo, y siempre que medie justificación, desde el 15 de agosto de 2020 o 23 de agosto de 2020, en el caso que la comunicación fuera escrita.
68. En atención a lo señalado, corresponde evaluar si la reprogramación realizada en el caso del señor Bulnes fue realizada correctamente.
69. Respecto de la calidad de deudor minorista del señor Bulnes, dicha circunstancia no es objeto de controversia en el presente procedimiento, más aun cuando de los actuados logra verificarse que el crédito otorgado se trató de un préstamo personal otorgado al interesado bajo la condición de persona natural.
70. Sobre el hecho que el nuevo cronograma de pagos no exceda en más de doce (12) meses los cronogramas iniciales, es de precisar que, los medios de prueba aportados al procedimiento, en estricto, el cronograma reprogramado, se aprecia que el crédito en cuestión se extendió por cuatro (4) cuotas (hecho que tampoco fue discutido por las partes del procedimiento), por lo que este Colegiado advierte que el crédito fue ampliado dentro de las condiciones dispuestas por marco normativo de la SBS, en el caso en concreto, del 30 de abril de 2021 al 31 de agosto de 2021.
71. Respecto a si el denunciante se encontraba al día en sus pagos al momento de la reprogramación, debemos señalar que, de la revisión del detalle de pagos aportado, el consumidor realizó el pago de sus cuotas, únicamente hasta la cuota N° 35 (marzo de 2020), siendo que, además, se aprecia que el proveedor



otorgó una reprogramación de deuda por las cuotas N° 36 a la N° 39 (correspondiente a las cuotas con vencimiento de abril a julio de 2020), por lo que, es posible inferir que al ejecutarse la reprogramación en el mes de marzo de 2020, el denunciante no presentaba cuota pendiente de pago, lo cual se logra demostrar a través del detalle de pagos siguiente:

24	30/04/19	30605.37	1011.94	439.33	29/04/19	1475.94	PA +
25	30/05/19	29593.43	1041.85	411.01	29/05/19	1475.94	PAGA
26	1/07/19	28551.58	1029.01	423.17	28/06/19	1475.94	PAGA
27	30/07/19	27522.57	1085.77	369.42	26/07/19	1475.94	PAGA
28	30/08/19	26436.80	1075.14	379.49	29/08/19	1475.94	PAGA
29	30/09/19	25361.66	1091.44	364.06	30/09/19	1475.94	PAGA
30	30/10/19	24270.22	1119.93	337.08	30/10/19	1475.94	PAGA
31	30/11/19	23150.29	1124.96	332.32	30/11/19	1475.94	PAGA
32	30/12/19	22025.33	1152.86	305.90	30/12/19	1475.94	PA +
33	30/01/20	20872.47	1159.50	299.62	31/01/20	1535.94	PAGA
34	29/02/20	19712.97	1186.78	273.78	28/02/20	1475.94	PAGA
35	30/03/20	18526.19	1204.19	257.30	27/03/20	1475.94	PAGA
36	31/08/20	17322.00	34.84	1270.92	31/08/20	1376.84	PAGA

72. Ahora, si bien se tiene que la reprogramación cuestionada se habría realizado en marzo de 2020; ciertamente, no es posible verificar que la entidad financiera hubiese cumplido con informar al denunciante de su realización en el plazo de siete (7) días posteriores, así como el procedimiento para poder revertirla de conformidad a lo dispuesto por la SBS.
73. En este punto, si bien la primera instancia sostuvo que la entidad financiera habría cumplido con informar al consumidor sobre la ejecución de la reprogramación dentro de los siete (7) días de su realización; lo cierto es que, de una lectura de los argumentos expresados por el proveedor, este únicamente refirió que la información de este beneficio se encontraba en su sitio web; sin embargo, de la revisión de esta información proporcionada por el proveedor, únicamente se refiere al traslado de las cuotas reprogramadas en aquellos casos donde se solicita una reprogramación como máximo de tres (3) cuotas, siendo este un número inferior a las cuotas reprogramadas en el caso que nos avoca. Sin perjuicio de ello, tampoco se logra verificar que dicho comunicado haga alusión alguna al procedimiento para revertir la reprogramación como dispone la normativa, tal como se muestra a continuación:



**A). Préstamos Personales / Vehicular/ Hipotecario / Pyme**

(Vigencia a partir del 06 de abril)

**1. Podrás reprogramar tu deuda, 2 o 3 cuotas; es decir:**

- Si tu reprogramación es en abril y solicitas la opción de 2 cuotas (abril y mayo), tu próximo pago será en Junio.
- Si tu reprogramación es en abril y solicitas la opción de 3 cuotas (abril, mayo y junio), tu próximo pago sería en Julio.
- Las cuotas no pagadas se postergan hasta el final del préstamo, es decir se incrementará el número de cuotas de tu préstamo, y dependerá según la opción elegida.

**Ejemplo:**

- Opción 1: se ofrece un periodo de gracia de 2 meses haciendo que la fecha de vencimiento del préstamo se corra en el mismo plazo que la prórroga otorgada. Asimismo, Scotiabank podrá extender el plazo hasta en 4 cuotas sobre las cuotas actuales a fin de igualar el valor de la cuota que actualmente paga.
  - Opción 2: se ofrece un periodo de gracia de 3 meses haciendo que la fecha de vencimiento del préstamo se corra en el mismo plazo que la prórroga otorgada. Asimismo, Scotiabank podrá extender hasta 3 cuotas sobre las cuotas actuales, pudiendo variar el valor de la cuota que actualmente paga.
- Para la opción 1 y 2, durante el periodo de gracia, el monto reprogramado generará intereses sobre el capital a la fecha y calculados sobre la misma tasa pactada en el contrato del préstamo, estos serán capitalizados durante el nuevo plazo del préstamo.
  - La tasa de su préstamo se mantiene.
  - La fecha de pago se mantiene.
  - Se generará un nuevo cronograma que se enviará por correo electrónico y podrás visualizarlo a un plazo no mayor de 30 días por los medios virtuales ( App y Web).

74. En ese sentido, como hemos mencionado, el Banco no ha logrado demostrar en el procedimiento haber cumplido con la comunicación establecida en la normativa sectorial, dentro del plazo dispuesto normativamente, es decir dentro de los siete (7) días de su realización.
75. De modo complementario, se precisa que la entidad financiera tampoco ha justificado las razones que hubieran evitado o dificultado que cumpliera con dicho plazo a efectos de que se contabilice el mismo desde el 15 de agosto de 2020 (plazo excepcional dispuesto por la normativa sectorial), tal como mencionamos previamente.
76. Por ello, si bien la entidad financiera se encontraba facultada para realizar la reprogramación del préstamo del denunciante de forma unilateral, debía cumplir con informarle del procedimiento que debía realizarse para que se revierta la reprogramación de su deuda. Sin embargo, no obra medio probatorio en el expediente que evidencie que haya cumplido con comunicar al denunciante sobre la reprogramación ni sobre la posibilidad, ni mecanismos existentes para revocar dicha modificación en el plazo establecido por la norma sectorial.
77. Por las consideraciones expuestas, esta Sala considera que corresponde revocar la resolución apelada, en el extremo que declaró infundada la denuncia interpuesta contra el Banco; y, en consecuencia, se declara fundada la misma, por infracción del artículo 56°.1 literal c) del Código, por haber realizado la

reprogramación unilateral del Préstamo 1263155 de titularidad del denunciante, sin su autorización. Ello, al no evidenciarse que el proveedor haya informado al consumidor, dentro de los siete (7) días posteriores, la variación unilateral de su crédito y el procedimiento a seguir para solicitar la reversión de este.

### Sobre la atención de reclamos

78. El artículo 88°.1 del Código establece la obligación de las entidades del sistema financiero de atender los reclamos presentados por sus clientes, estableciendo que se encuentran obligados a atenderlos y dar respuesta a los mismos en el plazo establecido por la normativa correspondiente<sup>20</sup>.
79. La respuesta debe ser oportuna, completa, clara y pronunciarse sobre lo reclamado o solicitado por el usuario. No obstante, es importante precisar que las normas sobre atención de reclamos y consultas no determinan que todo reclamo sea declarado procedente o que se brinde al consumidor cualquier información que este pueda requerir.
80. Del mismo modo, es necesario remitirnos a la legislación del sistema financiero, siendo que la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (en adelante, SBS) emitió la Circular de Atención al Usuario que regula -entre otros- el Procedimiento de Atención de Reclamos a cargo de las entidades supervisadas por la SBS, señalando el procedimiento para la presentación, tramitación y resolución de los mismos. Así, la referida norma señala expresamente lo siguiente:

#### **CIRCULAR N° G-184-2015. CIRCULAR DE ATENCIÓN AL USUARIO**

##### ***“5. Sistema Atención de Reclamos***

***5.1 Los reclamos son comunicaciones presentadas por los usuarios o por terceros en nombre de los usuarios, expresando su insatisfacción con la operación, producto o servicio recibido o por el incumplimiento de las obligaciones contempladas en los contratos o marco normativo vigente, o manifestando la presunta afectación de su legítimo interés. Adicionalmente, se considera reclamo a toda reiteración que se origina como consecuencia de la disconformidad del usuario respecto de la respuesta emitida por la empresa, o por la demora o falta de atención de un reclamo o de un requerimiento.*”**

*(Subrayado agregado)*

<sup>20</sup> LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 88°.- Reclamo de productos o servicios financieros y de seguros.

88.1 Las entidades del sistema financiero y de seguros, en todas sus oficinas en la República, deben resolver los reclamos dentro del plazo establecido en la normativa correspondiente, sin perjuicio del derecho del consumidor de recurrir directamente ante la Autoridad de Consumo. (...)



81. En su denuncia, el señor Bulnes señaló que el Banco no habría cumplido con atender adecuadamente sus Reclamos SCI-R2021193569 y N° SCI-R-2021111107, toda vez que la respuesta no habría abarcado de manera congruente los hechos que cuestionó.
82. La Comisión declaró infundada la denuncia interpuesta contra el Banco, por presunta infracción del artículo 88°.1 del Código, por el hecho referido a que no habría atendido de manera adecuada los reclamos formulados por el denunciante, dado que no se habría pronunciado de forma congruente sobre los mismos. Ello, tras no haber quedado acreditada dicha conducta.
83. En vía de apelación, el señor Bulnes manifestó que no se encontraría de acuerdo con el pronunciamiento de primera instancia.
84. En este punto resulta pertinente precisar que la conducta denunciada objeto de pronunciamiento, es si el Banco brindó una respuesta congruente, con relación a los cuestionamientos realizados por el consumidor a través de dos (2) reclamos formulados. Para ello, la Sala deberá determinar el contexto de los reclamos formulados por el interesado y luego verificar si la respuesta del proveedor resultaría o no congruente.
85. Al respecto, es pertinente indicar que el numeral 173.2 del artículo 173° del TUO de la LPAG precisa que corresponde a los administrados aportar las pruebas que consideren pertinentes a efectos de sustentar sus alegaciones.
86. Por su parte, el artículo 196° del Código Procesal Civil<sup>21</sup>, aplicable de manera supletoria a los procedimientos administrativos, establece que la carga de probar corresponde a quien afirma los hechos que configuran su pretensión o a quien los contradice.
87. De lo antes señalado, se advierte que a nivel normativo existe una disposición referida a que los consumidores deben acreditar los hechos alegados en su denuncia, a fin de obtener un pronunciamiento favorable de parte de la autoridad.
88. Siendo así, es exigible al consumidor que, al momento de presentar una denuncia ante la autoridad administrativa, cumpla con señalar de manera clara y precisa el defecto reclamado y sustentarlo. Esto no significa que el consumidor deba señalar de manera detallada el origen de la falta de idoneidad de producto o servicio materia de denuncia, sino que bastará que demuestre, aun cuando fuera de manera indiciaria, que dicho bien adquirido o servicio no era acorde a las condiciones ofrecidas y acordadas o a la garantía implícita o legal aplicable.

<sup>21</sup>

**CÓDIGO CIVIL**

**Artículo 196°.-** Para los efectos del artículo 195, se considera que las garantías, aún por deudas ajenas, son actos a título oneroso si ellas son anteriores o simultáneas con el crédito garantizado.

89. En ese orden de ideas, el ejercicio de la potestad sancionadora se restringe a aquellas situaciones en que las pruebas actuadas durante el procedimiento resulten suficientes para generar convicción en la autoridad administrativa, respecto de la responsabilidad del infractor.
90. No obstante, en el caso que nos ocupa, este Colegiado no ha advertido la existencia de medios probatorios que den cuenta del contenido de los reclamos cuestionados por el señor Bulnes con el objeto de determinar los cuestionamientos de estos y la respuesta que habría emitido la entidad financiera, más aún, pese a que la primera instancia también refirió que dichos medios de prueba no habían sido aportados al procedimiento, el administrado tampoco cumplió con presentarlos en su recurso de apelación.
91. Así, considerando que no obra en el expediente medio probatorio alguno que dé cuenta, que la entidad financiera habría brindado respuesta de forma incongruente a dos (2) reclamos que habría formulado el denunciante; en atención al Principio de Licitud recogido en el artículo 248° numeral 9 del TUO de la LPAG<sup>22</sup>, corresponde exonerar de responsabilidad a dicho proveedor, puesto que el defecto materia de cuestionamiento no se encuentra acreditado.
92. Por ello, esta Sala considera que corresponde, confirmar la resolución apelada, en el extremo que declaró infundada la denuncia interpuesta contra el Banco, por presunta infracción del artículo 88°.1 del Código, toda vez que no ha quedado acreditado que la entidad financiera habría brindado respuesta de forma incongruente a dos (2) reclamos que habría formulado el denunciante. Esto, en la medida que la parte denunciante no aportó al procedimiento los referidos reclamos.

### Sobre la medida correctiva

93. El artículo 114° del Código establece la facultad que tiene el Indecopi para dictar medidas correctivas reparadoras y complementarias a los proveedores a favor de los consumidores<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado mediante DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 248°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

**9. Presunción de licitud.** - Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

<sup>23</sup> **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 114°.** - **Medidas correctivas.**  
- Sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda al proveedor por una infracción al presente Código, el Indecopi puede dictar, en calidad de mandatos, medidas correctivas reparadoras y complementarias.

Las medidas correctivas reparadoras pueden dictarse a pedido de parte o de oficio, siempre y cuando sean expresamente informadas sobre esa posibilidad en la notificación de cargo al proveedor por la autoridad encargada del procedimiento.

Las medidas correctivas complementarias pueden dictarse de oficio o a pedido de parte.

94. Las medidas correctivas reparadoras tienen por objeto resarcir las consecuencias patrimoniales directas e indirectas ocasionadas por la infracción administrativa<sup>24</sup>, mientras que las complementarias tienen por objeto revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro<sup>25</sup>.
95. En el caso en concreto, la Sala ha determinado la responsabilidad del proveedor, por infracción del artículo 56°.1 literal c) del Código, por haber realizado la reprogramación unilateral del Préstamo 1263155 de titularidad del denunciante. Ello, al no evidenciarse que el proveedor haya informado al consumidor, dentro de los siete (7) días posteriores, la variación unilateral de su crédito y el procedimiento a seguir para solicitar la reversión de este.
96. En virtud de ello, corresponde ordenar una medida correctiva reparadora, con el objeto de retrotraer los efectos ocasionados por la conducta denunciada.
97. En ese sentido, esta Sala considera que corresponde ordenar como medida correctiva reparadora al proveedor que, en un plazo no mayor al de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución, cumpla con realizar una liquidación actual del Préstamo 1263155 de titularidad

<sup>24</sup> **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 115°.- Medidas correctivas reparadoras.**

115.1 Las medidas correctivas reparadoras tienen el objeto de resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa a su estado anterior y pueden consistir en ordenar al proveedor infractor lo siguiente:

- a. Reparar productos.
  - b. Cambiar productos por otros de idénticas o similares características, cuando la reparación no sea posible o no resulte razonable según las circunstancias.
  - c. Entregar un producto de idénticas características o, cuando esto no resulte posible, de similares características, en los supuestos de pérdida o deterioro atribuible al proveedor y siempre que exista interés del consumidor.
  - d. Cumplir con ejecutar la prestación u obligación asumida; y si esto no resulte posible o no sea razonable, otra de efectos equivalentes, incluyendo prestaciones dinerarias.
  - e. Cumplir con ejecutar otras prestaciones u obligaciones legales o convencionales a su cargo.
  - f. Devolver la contraprestación pagada por el consumidor, más los intereses legales correspondientes, cuando la reparación, reposición, o cumplimiento de la prestación u obligación, según sea el caso, no resulte posible o no sea razonable según las circunstancias.
  - g. En los supuestos de pagos indebidos o en exceso, devolver estos montos, más los intereses correspondientes.
  - h. Pagar los gastos incurridos por el consumidor para mitigar las consecuencias de la infracción administrativa.
  - i. Otras medidas reparadoras análogas de efectos equivalentes a las anteriores.
- (...)

<sup>25</sup> **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 116°.- Medidas correctivas complementarias.** - Las medidas correctivas complementarias tienen el objeto de revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro y pueden ser, entre otras, las siguientes:

- a. Que el proveedor cumpla con atender la solicitud de información requerida por el consumidor, siempre que dicho requerimiento guarde relación con el producto adquirido o servicio contratado.
- b. Declarar inexigibles las cláusulas que han sido identificadas como abusivas en el procedimiento.
- c. El decomiso y destrucción de la mercadería, envases, envolturas o etiquetas.
- d. En caso de infracciones muy graves y de reincidencia o reiterancia:
  - (i) Solicitar a la autoridad correspondiente la clausura temporal del establecimiento industrial, comercial o de servicios por un plazo máximo de seis (6) meses.
  - (ii) Solicitar a la autoridad competente la inhabilitación, temporal o permanente, del proveedor en función de los alcances de la infracción sancionada.
- e. Publicación de avisos rectificatorios o informativos en la forma que determine el Indecopi, tomando en consideración los medios que resulten idóneos para revertir los efectos que el acto objeto de sanción ha ocasionado.
- f. Cualquier otra medida correctiva que tenga el objeto de revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro.



de la parte denunciante y remitir al interesado el detalle de las condiciones bajo las cuales se realizaría la reversión de la misma hasta antes de la realización de la reprogramación materia de denuncia, en el cual no se considerará el cargo de intereses, moras y cualquier otro tipo de comisión que pudiera haberse generado a la fecha de su realización, considerando los pagos que este hubiese realizado y el reporte negativo ante las centrales de riesgo, de ser el caso. Asimismo, en la misiva a remitir deberá otorgar al consumidor el plazo de diez (10) días, contados a partir del día siguiente de la notificación del mismo, para que evalúe si desea mantener las condiciones actuales de su préstamo, o someterse a la reversión remitida por el proveedor, decisión que deberá ser comunicada de forma escrita, siendo que, de no contar con respuesta alguna por parte del consumidor, la entidad financiera deberá optar por revertir la operación controvertida, conforme a las condiciones dispuestas en la presente resolución.

98. En atención a lo dispuesto en el artículo 37° de la Directiva 001-2021-COD-INDECOPI<sup>26</sup>, Directiva Única que regula los Procedimientos de Protección al Consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, se informa al Banco que deberá presentar a la Comisión los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin; bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117°<sup>27</sup> del Código.
99. De otro lado, se informa que en caso se produzca el incumplimiento del mandato, la parte denunciante podrá comunicarlo a la Comisión, la cual evaluará la imposición de la multa coercitiva que corresponda por el incumplimiento de la medida correctiva ordenada, esto último de conformidad con lo establecido en el artículo 40° de la Directiva 001-2021-COD-

<sup>26</sup> **RESOLUCIÓN 000049-2021-PRE-INDECOPI QUE APROBÓ LA DIRECTIVA 001-2021-COD-INDECOPI, DIRECTIVA ÚNICA QUE REGULA LOS PROCEDIMIENTOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR PREVISTOS EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 37°.- Medidas correctivas, medidas cautelares o pago de costas del procedimiento.**

En caso se ordenen medidas correctivas, medidas cautelares o el pago de las costas del procedimiento, la resolución debe apercibir al obligado a presentar los medios probatorios que acrediten su cumplimiento, en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo que se otorga para cumplir el mandato; bajo apercibimiento de quedar expedita la facultad de la autoridad para imponer una multa coercitiva conforme a lo establecido en los artículos 117 y 118 del Código.

<sup>27</sup> **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 117°.- Multas coercitivas por incumplimiento de mandatos.**

Si el obligado a cumplir con un mandato del Indecopi respecto a una medida correctiva o a una medida cautelar no lo hace, se le impone una multa coercitiva no menor de una (1) Unidad Impositiva Tributaria, tratándose de una microempresa; en todos los otros supuestos se impone una multa no menor de tres (3) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

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

No cabe la impugnación de las multas coercitivas previstas en el presente artículo.



INDECOPI<sup>28</sup>, Directiva Única que regula los Procedimientos de Protección al Consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

### Sobre la sanción impuesta

100. El artículo 112° del Código establece que para determinar la sanción aplicable al infractor, se debe atender al beneficio ilícito esperado u obtenido por la realización de la infracción, la probabilidad de su detección, el daño resultante de la infracción, los efectos que esta pueda haber ocasionado en el mercado, la naturaleza del perjuicio causado o grado de afectación a la vida, salud, integridad o patrimonio de los consumidores y otros criterios que dependiendo del caso particular, considere adecuado adoptar la Administración<sup>29</sup>.
101. Las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones por parte de los administrados. En ese sentido, la finalidad de las mismas es, en último extremo, adecuar las conductas al cumplimiento de determinadas normas. Por ello, a efectos de graduar la sanción a imponer, el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG), aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS), contempla los Principios de

<sup>28</sup> **RESOLUCIÓN 000049-2021-PRE-INDECOPI QUE APROBÓ LA DIRECTIVA 001-2021-COD-INDECOPI, DIRECTIVA ÚNICA QUE REGULA LOS PROCEDIMIENTOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR PREVISTOS EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 40°.- Incumplimiento y ejecución de medidas correctivas o cautelares.**

40.1. Ante el incumplimiento de un mandato de medida correctiva o medida cautelar por el proveedor obligado, el órgano resolutorio que actúa como primera instancia en el procedimiento, debe actuar de oficio a fin de garantizar el cumplimiento de la decisión de la autoridad, sin perjuicio del derecho que tiene al administrado de comunicarle esa situación. En dicha comunicación, el beneficiado debe precisar el número de expediente y resolución que dispuso el mandato, además de especificar en qué consiste el incumplimiento en caso se trate de varios mandatos.

40.2 En caso el obligado no acredite el cumplimiento de algún mandato de medida correctiva o medida cautelar, el órgano resolutorio que actúa como primera instancia, atendiendo a las circunstancias del caso, podrá otorgar al administrado obligado por el mandato un plazo adicional de dos (2) días hábiles para cumplir con el apercibimiento de comunicar el cumplimiento del mandato impuesto.

40.3. En caso el obligado no acredite el cumplimiento del mandato o se verifique el incumplimiento de la medida impuesta, el órgano resolutorio procede con la imposición de la multa coercitiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 117 del Código.

40.4 En aquellos casos en que el obligado apercibido acredite el cumplimiento del mandato, el órgano resolutorio debe comunicar tal hecho al beneficiado, quien, de considerar que persiste el incumplimiento, podrá solicitar el inicio de un procedimiento en vía de ejecución por incumplimiento de medidas correctivas o cautelares, previsto en el artículo 106 del Código, debiendo cumplir con realizar el pago del derecho de tramitación, conforme a lo establecido en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del INDECOPI.

<sup>29</sup> **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 112°.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas.**

Al graduar la sanción, el Indecopi puede tener en consideración los siguientes criterios:

- 1.El beneficio ilícito esperado u obtenido por la realización de la infracción.
- 2.La probabilidad de detección de la infracción.
- 3.El daño resultante de la infracción.
- 4.Los efectos que la conducta infractora pueda haber generado en el mercado.
- 5.La naturaleza del perjuicio causado o grado de afectación a la vida, salud, integridad o patrimonio de los consumidores.
- 6.Otros criterios que, dependiendo del caso particular, se considere adecuado adoptar.

Razonabilidad<sup>30</sup> y Proporcionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.

102. En virtud del primero, la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas sea mayor a las eventuales ventajas que obtenga el infractor, ello con la finalidad de desincentivar la realización de las conductas infractoras. Por su parte, el Principio de Proporcionalidad, busca que los medios empleados por el juzgador sean los más idóneos a efectos de desincentivar la conducta en tutela de determinado interés público, pero que a su vez signifique la menor afectación posible de los derechos de los imputados.
103. Aunado a lo anterior, el Decreto Supremo 032-2021-PCM, Decreto Supremo que aprueba la graduación, metodología y factores para la determinación de las multas que impongan los órganos resolutivos del INDECOPI respecto de las infracciones sancionables en el ámbito de su competencia (en adelante, el Decreto Supremo), establece que los parámetros contemplados en su contenido deben ser aplicados por, entre otros, la Sala, para los procedimientos iniciados a partir de su entrada en vigencia (14 de junio de 2021).
104. En el caso particular, atendiendo a la fecha de notificación de la imputación de cargos a las partes (6 de octubre de 2021), el Decreto Supremo se encontraba vigente, por lo que corresponde a este Colegiado efectuar la graduación de la multa a imponer al Banco, en atención a lo dispuesto en dicho dispositivo normativo.
105. En lo referente a la determinación de la multa final ( $M^*$ ), el Decreto Supremo refirió que esta respondía a la verificación de la concordancia de la multa preliminar ( $M$ ) con los topes máximos legales pertinentes. Asimismo, la determinación de la multa preliminar ( $M$ ) debía ser obtenido del resultado de multiplicar el valor estimado de la multa base ( $m$ ) por un componente que captura el efecto de las circunstancias agravantes y atenuantes correspondientes a cada caso ( $F$ ).

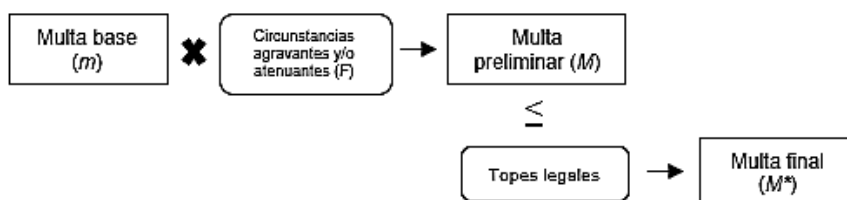
<sup>30</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO 004-2019-JUS. Artículo 248°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa.**

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

**3. Razonabilidad.-** Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción;
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

106. De acuerdo con lo indicado, se advierte que el proceso de graduación de multas comprende tres etapas consecutivas: (1) determinación de la multa base ( $m$ ); (2) determinación de la multa preliminar ( $M$ ); y, (3) determinación de la multa final ( $M^*$ ), las cuales son graficadas de la siguiente manera:



107. Ahora bien, con arreglo al Anexo de la norma citada, se advierte que los órganos resolutores de protección al consumidor -como la Sala- podían determinar la multa base ( $m$ ) por medio de uno de los dos (2) métodos indicados a continuación:

- (i) Método basado en valores preestablecidos; y,
- (ii) método *ad hoc*.

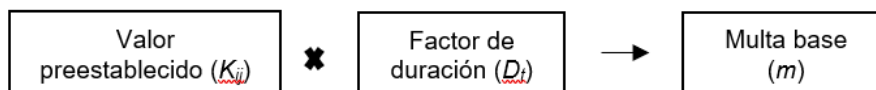
108. De forma adicional, la normativa indicada precisó que el “Método basado en valores preestablecidos” comprende cuatro (4) supuestos, siendo que dos (2) de estos resultaban aplicables a las infracciones analizadas por los órganos resolutores del Indecopi, siendo estos los siguientes:

- (i) Método de valores preestablecidos para infracciones vinculadas con el Libro de Reclamaciones; y,
- (ii) Método de valores preestablecidos para otras infracciones en OPS, CPC y SPC.

109. Asimismo, el “Método basado en valores preestablecidos” debe ser escogido en los supuestos en que se cumplan la totalidad de las siguientes tres características dentro de una infracción:

- (i) Se desarrolló por un período menor a dos años;
- (ii) no dañó ni puso en riesgo la vida y/o salud de las personas; y,
- (iii) tuvo un alcance geográfico menor al nivel nacional.

110. La multa base ( $m$ ), en el marco del “Método de valores preestablecidos para otras infracciones en OPS, CPC y SPC” se dilucidaba de la multiplicación de un primer componente de valor preestablecido ( $K_{ij}$ ) -determinado por el tipo de afectación derivado de la conducta (representado por subíndice  $i$ ) y el tamaño



del infractor (representado por subíndice  $j$ )- por un segundo componente de factor de duración ( $D_i$ ):

111. El primer componente de valor preestablecido ( $K_{ij}$ ), de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Supremo, es obtenido a partir del cuadro de doble entrada ordenado de acuerdo con los valores asignados al tipo de afectación de la conducta y el tamaño del infractor, conforme se aprecia a continuación:

CPC - PERÚ (EXCEPTO CC3) Y SPC (CUANDO ACTÚE COMO SU RESPECTIVA SEGUNDA INSTANCIA): MONTO PREESTABLECIDO DE $k_{ij}$ , POR TAMAÑO DEL INFRACTOR, SEGÚN TIPO DE AFECTACIÓN (UIT)				
Tipo de afectación	Tamaño del infractor			
	Micro empresa o persona natural	Pequeña empresa	Mediana empresa	Gran Empresa
Muy baja	1,04	1,72	2,73	4,34
Baja	2,01	3,19	4,96	6,89
Moderada	3,21	6,18	9,62	11,60
Alta	5,16	15,99	18,57	22,97
Muy alta	8,86	33,26	36,90	41,55

112. En particular, el tipo de afectación ( $K_i$ ) correspondiente a cada conducta infractora sancionable, bajo los parámetros del Código, es establecido de acuerdo con la clasificación contemplada en el Cuadro 16 del Anexo del Decreto Supremo (expuesto a continuación), en virtud del cual podrá dilucidarse si cada hecho infractor conlleva un tipo de afectación de entidad muy baja, baja, moderada, alta o muy alta:

Niveles de afectación ( $K_i$ )	Tipo de infracción ( $K_j$ )
Muy alta	- Infracciones donde se produzca una afectación al trato diferenciado o discriminación, dignidad y/o reputación y normas de convivencia.
Alta	- Infracciones donde la cuantía afectada del bien o servicio denunciado sea superior a (02) UIT si son analizadas por los OPS, y superior a (08) UIT si son analizadas por la CPC (a excepción de CC3 que analiza casos de oficio que pueden alcanzar otra escala de la cuantía <sup>3132</sup> ).

<sup>31</sup> Por ejemplo, si la infracción es sobre la idoneidad del espejo de un carro, la cuantía afectada se estima en base al valor del espejo y no de todo el carro. De igual manera si la infracción corresponde al no envío de un estado de cuenta, la cuantía afectada se valoraría en base al servicio de envío de este estado de cuenta específicamente y no sobre el valor de la cuenta.

<sup>32</sup> Respecto a las infracciones que dependen de la cuantía del bien o servicio específico, los umbrales han sido determinados conforme el siguiente detalle:  
- Para los OPS, como los terciles del rango establecido hasta el valor máximo de 3 UIT dispuesto en la Ley N° 29571.  
- Para las CPC (excepto CC3, porque no le aplica), como los valores promedios de los montos preestablecidos en los tipos de afectación baja y moderada.



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infracciones que afectan un interés colectivo o difuso (que no estén asociadas a los demás tipos de infracción precisados en esta tabla), cuya cuantía afectada total de los bienes o servicios considerados en el procedimiento sea mayor a (104) UIT<sup>33</sup>.</li> <li>- Infracciones que puedan generar afectaciones a la subsistencia del consumidor.</li> <li>- Infracciones relativas a métodos comerciales coercitivos, métodos comerciales agresivos o engañosos, y métodos abusivos de cobranza que afecten la integridad del consumidor (agravios).</li> <li>- Infracciones sobre modificaciones contractuales o cláusulas abusivas que afecten la integridad del consumidor.</li> </ul>
Moderada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infracciones donde la cuantía afectada del bien o servicio denunciado sea superior a (01) UIT y menor a (02) UIT si son analizadas por los OPS, y superior a (04) UIT y menor a (08) UIT si son analizadas por la CPC (a excepción de CC3 que analiza casos de oficio que pueden alcanzar otra escala de la cuantía).</li> <li>- Infracciones que afectan un interés colectivo o difuso (que no estén asociadas a los demás tipos de infracción precisados en esta tabla), cuya cuantía afectada total de los bienes o servicios considerados en el procedimiento sea mayor a (30) UIT y menor a (104) UIT<sup>34</sup>.</li> <li>- Infracciones sobre modificaciones contractuales o cláusulas abusivas que impliquen una afectación económica del consumidor.</li> <li>- <u>Infracciones relativas a métodos comerciales coercitivos, métodos comerciales agresivos o engañosos, y métodos abusivos de cobranza que tengan afectaciones materiales o económicas.</u></li> </ul>
Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infracciones donde la cuantía afectada del bien o servicio denunciado sea menor a (01) UIT si son analizadas por los OPS, y superior a (03) UIT y menor a (04) UIT si son analizadas por las CPC (a excepción de CC3 que analiza casos de oficio que pueden alcanzar otra escala de la cuantía).</li> <li>- Infracciones que afectan un interés colectivo o difuso (que no estén asociadas a los demás tipos de infracción precisados en esta tabla), cuya cuantía afectada total de</li> </ul>

<sup>33</sup> Los umbrales de la cuantía afectada en las infracciones de interés colectivo o difuso fueron determinados a partir de los terciles del valor estimado de la cuantía afectada de los bienes y servicios de una muestra de casos de intereses colectivos o difusos.

<sup>34</sup> Los umbrales de la cuantía afectada en las infracciones de interés colectivo o difuso fueron determinados a partir de los terciles del valor estimado de la cuantía afectada de los bienes y servicios de una muestra de casos de intereses colectivos o difusos.

	<p>los bienes o servicios considerados en el procedimiento sea menor a (30) UIT<sup>35</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Infracciones asociadas a atención de reclamos, atención de requerimientos de información del consumidor que involucren una falsedad, solicitudes de gestión y requerimientos de información de la Autoridad (cuando afectan la resolución del caso).</li> <li>- Infracciones sobre modificaciones contractuales o cláusulas abusivas que no impliquen una afectación económica del consumidor o una afectación a la integridad del consumidor.</li> <li>- Infracciones vinculadas a la falta de entrega de contratos y demás documentación relacionada con los actos jurídicos celebrados.</li> </ul>
Muy baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infracciones relativas a falta de atención a requerimientos de información del consumidor, y requerimientos de información de la Autoridad (cuando no afectan la resolución del caso)<sup>36</sup>.</li> <li>- Incumplimientos de medidas correctivas, medida cautelar, acuerdos conciliatorios y liquidación de costas y costos<sup>37</sup>.</li> </ul>

113. Asimismo, el tamaño del infractor ( $K_j$ ) se verifica a la luz de la clasificación de empresas según su nivel de ventas en UIT, en concordancia con lo establecido en la Ley 30056, Ley que Modifica Diversas Leyes para Facilitar la Inversión, Impulsar el Desarrollo Productivo y el Crecimiento Empresarial, en virtud de lo siguiente:

- (i) Microempresa: ventas anuales desde 1 UIT hasta 150 UIT;
- (ii) pequeña empresa: ventas anuales superiores a 150 UIT y hasta 1 700 UIT;
- (iii) mediana empresa: ventas anuales superiores a 1 700 UIT y hasta 2 300 UIT; y,
- (iv) gran empresa: ventas anuales superiores a 2 300 UIT.

114. Sobre el particular, es pertinente destacar que el Anexo del Decreto Supremo no contempla, de forma específica, el periodo anual que debe ser evaluado, a efectos de verificar el tamaño del infractor -y, por ende, la multa base ( $m$ ) en el marco del “Método de valores preestablecidos para otras infracciones en OPS, CPC y SPC”.

115. Sin perjuicio de ello, el mismo dispositivo normativo contempla que dicho factor puede precisarse, en el ámbito del “Método de valores preestablecidos para infracciones vinculadas con el Libro de Reclamaciones”, en función de las

<sup>35</sup> Los umbrales de la cuantía afectada en las infracciones de interés colectivo o difuso fueron determinados a partir de los terciles del valor estimado de la cuantía afectada de los bienes y servicios de una muestra de casos de intereses colectivos o difusos.

<sup>36</sup> Infracciones establecidas en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807.

<sup>37</sup> Aplicable en tanto se cumpla con lo dispuesto en los artículos 117 y 118 del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

ventas o ingresos percibidos por el infractor del año en el que se cometió la infracción (en caso de tratarse de un ejercicio concluido), o en su defecto, el del inmediato anterior. De no contar con la mencionada información, puede realizarse una estimación de dichas ventas o ingresos en base a la mejor información disponible.

116. De ese modo, resulta posible, en aplicación de los Principios de Legalidad y Uniformidad<sup>38</sup> de las actuaciones administrativas, determinar el tamaño del infractor -ante la ocurrencia de infracciones comprendidas en el “Método de valores preestablecidos para otras infracciones en OPS, CPC y SPC”- con base en los criterios descritos en el párrafo precedente. Ello, siendo que constituyen parámetros contemplados en la propia normativa aplicada, la cual resulta de conocimiento de todos los posibles administrados infractores, permitiéndoles tomar en consideración su contenido.
117. Adicionalmente, el factor de duración ( $D_t$ ) se halla asociado al tiempo de duración de la infracción determinado en meses hasta el tope de dos (2) años, siendo que se cabe asignarle un valor acorde a la información contemplada en el cuadro siguiente:

Duración de la infracción	Factor de duración ( $D_t$ )
Si la infracción duró hasta 4 meses	1,0
Si la infracción duró entre 5 y 8 meses	1,2
Si la infracción duró entre 9 y 12 meses	1,4
Si la infracción duró entre 13 y 16 meses	1,6
Si la infracción duró entre 17 y 20 meses	1,8
Si la infracción duró entre 21 y 24 meses	2,0

118. En armonía con lo previamente descrito, una vez obtenido el valor de la multa base ( $m$ ), este debía ser multiplicado por la valoración de las circunstancias agravantes y atenuantes ( $F$ ), las cuales pueden incrementar o reducir el valor de la multa preliminar ( $M$ ). Al respecto, de no presentarse ningún factor agravante o atenuante de la multa base ( $m$ ), el valor  $F$  debía ascender a uno (1) o 100%; siendo que su detección agravaba o aminoraba el valor  $m$ , debiendo sumarse a uno (1) todos los porcentajes correspondientes a los

<sup>38</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO 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 generales del Derecho Administrativo:

(...)

**1.1. Principio de legalidad.-** Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

(...)

**1.14. Principio de uniformidad.-** La autoridad administrativa deberá establecer requisitos similares para trámites similares, garantizando que las excepciones a los principios generales no serán convertidos en la regla general. Toda diferenciación deberá basarse en criterios objetivos debidamente sustentados.

factores agravantes o atenuantes verificados<sup>39</sup>, de acuerdo con el cuadro siguiente:

<b>Circunstancias agravantes</b>	
<b>Reincidencia</b>	
1. No aplica o no hay reincidencia	0%
2. Primera reincidencia	25%
3. Segunda reincidencia	50%
4. Tercera reincidencia a más	100%
<b>Reiterancia</b>	
1. No aplica o no hay reiterancia	0%
2. Primera reiterancia	10%
3. Segunda reiterancia	30%
4. Tercera reiterancia a más	40%
<b>La conducta del denunciado a lo largo del procedimiento que contravenga el principio de conducta procedimental</b>	
1. No aplica o no contravino el principio de conducta procedimental	0%
2. Contravino el principio de conducta procedimental	25%
<b>Cuando la conducta infractora haya puesto en riesgo u ocasionado daño a la salud, la vida o la seguridad de personas<sup>40</sup></b>	
1. La conducta no puso en riesgo ni generó daños	0%
2. La conducta generó riesgo	30%
3. La conducta ocasionó daños	75%
<b>Cuando el denunciado, teniendo conocimiento de la conducta infractora, deja de adoptar las medidas necesarias para evitar o mitigar sus consecuencias</b>	
1. No aplica	0%
2. Dejo de adoptar medidas para mitigar consecuencias	25%
<b>Cuando la conducta infractora haya afectado el interés colectivo o difuso.</b>	
1. No afectó el interés colectivo o difuso	0%
2. Afectó el interés colectivo o difuso	30%
<b>Circunstancias atenuantes</b>	

<sup>39</sup>

DECRETO SUPREMO 032-2021-PCM, DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA LA GRADUACIÓN, METODOLOGÍA Y FACTORES PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS MULTAS QUE IMPONGAN LOS ÓRGANOS RESOLUTIVOS DEL INDECOPI RESPECTO DE LAS INFRACCIONES SANCIONABLES EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA.

(...)

Cabe mencionar que las circunstancias atenuantes pueden reducir la multa base hasta en un 50% y que las circunstancias agravantes pueden incrementarla hasta en un 100%.

En caso el OR determine que el hecho infractor presenta algunas de las circunstancias agravantes o atenuantes que figuran en el Cuadro 2, debe considerar los valores señalados en dicho cuadro, en tanto sean compatibles con su marco legal especial. Por ende, pueden existir casos en los que el marco normativo establece circunstancias atenuantes o agravantes específicas y sus respectivos valores de reducción o incremento, en cuyo caso prima lo indicado en dicho marco normativo en consideración de su respectiva jerarquía, pero tratando de conciliar en lo posible dicho criterio con el presente Decreto Supremo.

Cabe señalar que los OR pueden considerar otras circunstancias atenuantes o agravantes adicionales a las que se presentan en el Cuadro 2, siempre que sean pertinentes de acuerdo con las características de cada caso en particular y en la medida que su marco legal especial se lo permita

<sup>40</sup>

Siempre y cuando, a efectos de evitar duplicidad, la multa base no incorpore el valor del riesgo o daño a la vida estimado mediante el enfoque ad-hoc. Por otro lado, entiéndase el riesgo como aquella situación en la que existe la posibilidad de ocurrencia de un evento incierto y que a la vez también lleve a un determinado resultado.



<b>La presentación por el denunciado de una propuesta conciliatoria dentro del procedimiento administrativo que coincida con la medida correctiva ordenada por el órgano resolutorio<sup>41</sup></b>	
1. No aplica o no presentó propuesta conciliatoria	0%
2. Presentó propuesta conciliatoria	-10%
3. Presentó propuesta conciliatoria que coincide con la medida correctiva ordenada por el órgano resolutorio	-30%
<b>Cuando el denunciado acredite haber concluido con la conducta ilegal tan pronto tuvo conocimiento de esta y haber iniciado las acciones necesarias para remediar los efectos adversos de la misma<sup>42</sup></b>	
1. El denunciado no acredita haber concluido con la conducta ilegal y haber iniciado acciones necesarias para remediar sus efectos	0%
2. El denunciado acredita haber concluido con la conducta ilegal y haber iniciado acciones necesarias para remediar sus efectos	-30%
<b>Cuando el denunciado reconoce las imputaciones o se allana a las pretensiones después de la presentación de sus descargos<sup>43</sup></b>	
1. No aplica o el denunciado no se allana ni reconoce las imputaciones	0%
2. El denunciado se allana o reconócelas imputaciones fuera del plazo concedido para la presentación de sus descargos <sup>44</sup>	-50%
<b>Cuando el administrado reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito con anterioridad y posterioridad al Informe Final de Instrucción<sup>45</sup></b>	
1. No aplica o el administrado no reconoce su responsabilidad	0%
2. El administrado reconoce su responsabilidad con anterioridad al Informe Final de Instrucción.	-10%
3. El administrado reconoce su responsabilidad con posterioridad al Informe Final de Instrucción	-0,5%
<b>Cuando el denunciado acredite que cuenta con un programa efectivo para el cumplimiento de la regulación contenida en la normativa</b>	
1. No aplica o el denunciado no puede acreditar que cuenta con un programa para el cumplimiento de la regulación	0%
2. Cuenta con un programa efectivo de cumplimiento	-30%

119. Finalmente, cabe contrastar el valor de la multa preliminar (*M*) con el tope máximo establecido en el marco normativo aplicable para los procedimientos de protección consumidor, el cual se encuentra establecido en el artículo 110° del Código<sup>46</sup>, en términos de UIT.

<sup>41</sup> No aplica a los procedimientos regulados por el Decreto Legislativo N° 1075.

<sup>42</sup> Solo aplica a los procedimientos regulados por el Código.

<sup>43</sup> Solo aplica a los procedimientos regulados por el Código.

<sup>44</sup> Cabe precisar que la causal de atenuante del allanamiento o reconocimiento conforme lo establece el artículo 112 del Código no es aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores por iniciativa de la autoridad.

<sup>45</sup> Atenuante aplicable solo para procedimientos administrativos sancionadores por iniciativa de la autoridad en materia de protección al consumidor.

<sup>46</sup> **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 110°.- Sanciones administrativas.**

120. En el presente caso, considerando que la Sala ha determinado la responsabilidad del Banco, debido a que realizó la reprogramación unilateral del Préstamo 1263155 de titularidad del denunciante de manera indebida, se verifica que esta conducta se suscitó por un periodo menor a dos (2) años y en un momento determinado, no dañó ni puso en riesgo la vida y/o salud de las personas y careció de un alcance geográfico nacional.
121. Consecuentemente, es pertinente graduar la sanción a imponer de acuerdo con el “Método basado en valores preestablecidos”, siendo, en particular, aplicable el “Método de valores preestablecidos para otras infracciones en OPS, CPC y SPC”, debido a que la conducta infractora materia de análisis evidenció el empleo de métodos comerciales coercitivos.
122. Por consiguiente, es menester dilucidar el valor de la multa base ( $m$ ), para lo cual debe determinarse el primer componente de valor preestablecido ( $K_{ij}$ ) - compuesto por el tipo de afectación ( $K_i$ ) y el tamaño del infractor ( $K_j$ )- y el factor de duración de la conducta ( $D_t$ ).
123. En ese sentido, se aprecia que el tipo de afectación ( $K_i$ ) correspondiente al caso se encuentra traducida precisamente en el empleo de un método comercial coercitivo con una afectación económica, por lo que se desprende que cabe asignarle el valor de “Moderada”, acorde a lo indicado a continuación:

Moderada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infracciones donde la cuantía afectada del bien o servicio denunciado sea superior a (01) UIT y menor a (02) UIT si son analizadas por los OPS, y superior a (04) UIT y menor a (08) UIT si son analizadas por la CPC (a excepción de CC3 que analiza casos de oficio que pueden alcanzar otra escala de la cuantía).</li> <li>- Infracciones que afectan un interés colectivo o difuso (que no estén asociadas a los demás tipos de infracción precisados en esta tabla), cuya cuantía afectada total de los bienes o servicios considerados en el procedimiento sea mayor a (30) UIT y menor a (104) UIT<sup>20</sup>.</li> <li>- Infracciones sobre modificaciones contractuales o cláusulas abusivas que impliquen una afectación económica del consumidor.</li> <li>- <b>Infracciones relativas a métodos comerciales coercitivos, métodos comerciales agresivos o engañosos, y métodos abusivos de cobranza que tengan afectaciones materiales o económicas.</b></li> </ul>
----------	--

124. Aunado a ello, en lo respectivo al tamaño del infractor ( $K_j$ ), en tanto se verifica de los estados financieros publicados por el Banco por el periodo anual de

El órgano resolutorio puede sancionar las infracciones administrativas a que se refiere el artículo 108 con amonestación y multas de hasta cuatrocientos cincuenta (450) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), las cuales son calificadas de la siguiente manera:

- a. Infracciones leves, con una amonestación o con una multa de hasta cincuenta (50) UIT.
- b. Infracciones graves, con una multa de hasta ciento cincuenta (150) UIT.
- c. Infracciones muy graves, con una multa de hasta cuatrocientos cincuenta (450) UIT.

2020<sup>47</sup>, es pertinente atribuir al proveedor la condición de gran empresa. Así, la confluencia de ambos factores, a partir de los valores contemplados en el cuadro de doble entrada incluido en el párrafo 102, se denota que el primer componente de valor preestablecido ( $K_{ij}$ ) consiste en 11,60 UIT.

125. De otro lado, se aprecia que la conducta infractora tuvo una duración menor de cuatro meses, pues se configuró en un momento específico -transcurrido en el año 2020 (en atención a la reprogramación ejecutada por el Banco)- por lo que el factor de duración ( $F$ ) respectivo al hecho infractor incurrido asciende a uno (1).
126. Bajo este orden de ideas, dado que la multa base ( $m$ ) se compone de multiplicar el primer componente de valor preestablecido ( $K_{ij}$ ) -por 11,60 UIT- y el factor de duración ( $F$ ) -uno (1)-, esta asciende a 11,60 UIT.
127. Ahora bien, en aras de determinar el valor de la multa preliminar ( $M$ ), cabe tomar en consideración los factores agravantes y atenuantes ( $F$ ), siendo que, en cuanto en el caso particular no se configuran tales circunstancias, el componente tiene un valor de uno (1) o 100%. En consecuencia, no se observa un incremento o disminución de la multa base ( $m$ ), por lo que la multa preliminar ( $M$ ) corresponde a 11,60 UIT.
128. Finalmente, en la medida que la multa preliminar ( $M$ ) no supera el tope legal respectivo a la infracción objeto de análisis, se concluye que la multa final ( $M^*$ ) aplicable a este caso asciende a 11,60 UIT, a lo que corresponde que la misma deviene concordancia con los Principios de Razonabilidad o Proporcionalidad. Ello, conforme se desprende del reporte expuesto a continuación:

[ Ver imagen en la siguiente página]

---

<sup>47</sup> Se consideró como parámetro el año 2021, al tratarse de un periodo concluido al momento de ocurrida la infracción.

REPORTE DEL CÁLCULO DE MULTAS - PREESTABLECIDO

Órgano resolutivo	SPC
RUC del sancionado	20100043140
Razón social del sancionado	SCOTIABANK PERU SAA
Tamaño del sancionado	Gran empresa
Tipo de infracción	Infracciones relativas a métodos comerciales coercitivos, métodos comerciales agresivos o engañosos, y métodos abusivos de cobranza que tengan afectaciones materiales
Nivel de infracción	Moderada
Factor de duración (Dt)	1.00
Multa base (UIT)	11.60
Factores agravantes y atenuantes (F)	1.00
Multa preliminar (UIT)	11.60
No supera los topes legales	
Multa final (UIT) <sup>1</sup>	11.60

129. Por lo señalado, este Colegiado considera que corresponde sancionar al Banco con una multa de 11,60 UIT.

130. Sobre ello, de conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 205° del TUO de la LPAG<sup>48</sup>, se requiere al Banco el cumplimiento espontáneo de pago de la multa impuesta, sin perjuicio de lo cual se le informa que la presente resolución será puesta en conocimiento de la Sub Gerencia de Ejecución Coactiva del Indecopi a efectos de que ejerza las funciones que la Ley le otorga.

Sobre la condena al pago de las costas y costos del procedimiento

<sup>48</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO 004-2019-JUS. Artículo 205°.- Ejecución forzosa.**

Para proceder a la ejecución forzosa de actos administrativos a través de sus propios órganos competentes, o de la Policía Nacional del Perú, la autoridad cumple las siguientes exigencias: (...) 4. Que se haya requerido al administrado el cumplimiento espontáneo de la prestación, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable.



131. De conformidad con lo establecido por el artículo 7° del Decreto Legislativo 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi, es potestad de la autoridad administrativa ordenar el pago de los costos y costas en que hubiera incurrido la parte denunciante en los casos en que, luego del análisis correspondiente, así lo considere conveniente<sup>49</sup>.
132. En el presente caso, se ha determinado que la entidad financiera no cumplió con realizar la reprogramación unilateral de la deuda del denunciante conforme a los dispositivos legales establecidos por la SBS, incurriendo así en una infracción del artículo 56°.1 literal c) del Código.
133. En ese sentido, corresponde ordenar al denunciado que, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles de notificada la presente resolución, cumpla con pagar al interesado las costas del procedimiento por un monto ascendente a S/ 36,00.
134. Asimismo, se informa al Banco que deberá presentar a la Comisión los medios probatorios que acrediten el cumplimiento del pago de las costas del procedimiento a favor del denunciante en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin, bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 118° del Código. De otro lado, se informa al denunciante que –en caso se produzca el incumplimiento del mandato– podrá comunicarlo a la Comisión, la cual evaluará la imposición de la multa coercitiva por incumplimiento de pago de costas del procedimiento.
135. Sin perjuicio de ello y, de considerarlo pertinente, el denunciante podrá solicitar el reembolso de los montos adicionales en que hubiese incurrido para la tramitación del presente procedimiento, para lo cual deberá presentar una solicitud de liquidación de costos.

### Sobre la inscripción del Banco en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi

136. De acuerdo con lo establecido en el artículo 119° del Código<sup>50</sup>, los proveedores que sean sancionados mediante resolución firme en sede administrativa

<sup>49</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 807. LEY SOBRE FACULTADES, NORMAS Y ORGANIZACIÓN DEL INDECOPI. Artículo 7°.-**

En cualquier procedimiento contencioso seguido ante el Indecopi, la Comisión u Oficina competente, además de imponer la sanción que corresponda, podrá ordenar que el infractor asuma el pago de las costas y costos del proceso en que haya incurrido el denunciante o el Indecopi. En caso de incumplimiento de la orden de pago de costas y costos del proceso, cualquier Comisión u Oficina del Indecopi podrá aplicar las multas previstas en el inciso b) del artículo 38 del Decreto Legislativo N° 716.

<sup>50</sup> **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 119°.- Registro de infracciones y sanciones.**

El Indecopi lleva un registro de infracciones y sanciones a las disposiciones del presente Código con la finalidad de contribuir a la transparencia de las transacciones entre proveedores y consumidores y orientar a estos en la toma de sus decisiones de consumo. Los proveedores que sean sancionados mediante resolución firme en sede administrativa quedan automáticamente registrados por el lapso de cuatro (4) años contados a partir de la fecha de dicha resolución.

quedan automáticamente registrados por el lapso de cuatro (4) años contados a partir de la fecha de dicha resolución, en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

137. En tanto esta Sala ha verificado que la entidad bancaria incurrió en una infracción al artículo 56°.1 literal c) del Código, corresponde disponer su inscripción en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi por la infracción verificada.

#### Sobre la remisión de la resolución a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP

138. Este Colegiado considera que, habiéndose verificado la comisión de la conducta infractora imputada contra el Banco y considerando que la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP constituye la entidad reguladora y supervisora de las empresas que operan en el sistema financiero nacional, corresponde a la Secretaría Técnica de la Sala Especializada en Protección al Consumidor remitirle periódicamente copia de las resoluciones que imponen sanciones a dichas empresas en virtud de los procedimientos seguidos en su contra, para que, en el marco de sus competencias, adopte las medidas que considere pertinentes.

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** Revocar la Resolución 0916-2022/CC1, en el extremo que declaró infundada la denuncia interpuesta por el señor Alejandro Bulnes Rodas contra Scotiabank Perú S.A.A.; y, en consecuencia, declarar fundada la misma, por infracción del artículo 56°.1 literal c) de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haber quedado acreditado que efectuó la reprogramación unilateral del Préstamo 1263155 de titularidad del denunciante, sin su autorización; al no evidenciarse que el proveedor haya informado al consumidor, dentro de los siete (7) días posteriores, la variación unilateral de su crédito y el procedimiento a seguir para solicitar la reversión de este.

**SEGUNDO:** Confirmar la Resolución 0916-2022/CC1 del 1 de abril de 2022, en el extremo que declaró infundada la denuncia interpuesta por el señor Alejandro Bulnes Rodas contra Scotiabank Perú S.A.A. por presunta infracción del artículo 88°.1 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, toda vez que no ha quedado acreditado que la entidad financiera habría brindado respuesta de forma incongruente a dos (2) reclamos que habría formulado el denunciante. Esto, en la medida que la parte denunciante no aportó al procedimiento los referidos reclamos.

**TERCERO:** Ordenar a Scotiabank Perú S.A.A., como medida correctiva reparadora que, en un plazo no mayor al de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, cumpla con realizar una liquidación actual del Préstamo 1263155 de titularidad de la parte denunciante y remitir al

interesado el detalle de las condiciones bajo las cuales se realizaría la reversión de la misma hasta antes de la realización de la reprogramación materia de denuncia, en el cual no se considerará el cargo de intereses, moras y cualquier otro tipo de comisión que pudiera haberse generado a la fecha de su realización, considerando los pagos que este hubiese realizado y el reporte negativo ante las centrales de riesgo, de ser el caso. Asimismo, en la misiva a remitir deberá otorgar al consumidor el plazo de diez (10) días, contados a partir del día siguiente de la notificación del mismo, para que evalúe si desea mantener las condiciones actuales de su préstamo, o someterse a la reversión remitida por el proveedor, decisión que deberá ser comunicada de forma escrita, siendo que, de no contar con respuesta alguna por parte del consumidor, la entidad financiera deberá optar por revertir la operación controvertida, conforme a las condiciones dispuestas en la presente resolución.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 37° de la Directiva 001-2021-COD-INDECOPI, Directiva Única que regula los Procedimientos de Protección al Consumidor previstos en la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, se informa a la parte denunciada, que deberá presentar a la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 1, los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo que se otorga para cumplir el mandato; bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva, conforme a lo establecido en el artículo 117° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Asimismo, se informa a la parte denunciante que, en caso se produzca el incumplimiento del mandato, la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 1, debe actuar de oficio a fin de garantizar el cumplimiento de la decisión de la autoridad, sin perjuicio del derecho que le asiste de comunicar esa situación a dicha instancia, la cual evaluará la imposición de la multa coercitiva por incumplimiento de medida correctiva, conforme a lo establecido en el artículo 40° de la de la Directiva 001-2021-COD-INDECOPI, Directiva Única que regula los Procedimientos de Protección al Consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

**CUARTO:** Sancionar a Scotiabank Perú S.A.A. con una multa de 11,60 UIT, por la infracción del artículo 56°.1 literal c) de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Asimismo, con relación a la sanción impuesta, se requiere a Scotiabank Perú S.A.A. el cumplimiento espontáneo de la misma, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable, de acuerdo con lo establecido en el numeral 4 del artículo 205° del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS, precisándose que, los actuados serán remitidos a la Sub Gerencia de Ejecución Coactiva para los fines de ley en caso de incumplimiento.

**QUINTO:** Condenar a Scotiabank Perú S.A.A. al pago de las costas y costos del procedimiento a favor del interesado.

Informar a Scotiabank Perú S.A.A., que deberá presentar a la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 1, los medios probatorios que acrediten el cumplimiento del pago de las costas del procedimiento a favor del denunciante en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin, bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 118° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor. De otro lado, se informa a la denunciante que –en caso se produzca el incumplimiento del mandato– podrá comunicarlo a la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 1, la cual evaluará la imposición de la multa coercitiva por incumplimiento de pago de costas del procedimiento.

**SEXTO:** Disponer la inscripción de Scotiabank Perú S.A.A., en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi por la infracción acreditada.

**SEPTIMO:** Disponer que la Secretaría Técnica de la Sala Especializada en Protección al Consumidor remita a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, copia de la presente resolución que sanciona a Scotiabank Perú S.A.A., para que dicha entidad adopte las medidas que considere pertinentes, en el marco de sus competencias.

**Con la intervención de los señores vocales Camilo Nicanor Carrillo Gómez, Oswaldo Del Carmen Hundskopf Exebio, Julio Baltazar Durand Carrión y José Abraham Tavera Colugna.**

**CAMILO NICANOR CARRILLO GÓMEZ**  
Vicepresidente



***El voto en discordia del señor Vocal Oswaldo Del Carmen Hundskopf Exebio, respecto de la procedencia del recurso de apelación interpuesto por el señor Alejandro Bulnes Rodas contra la Resolución 0916-2022/CC1, en el extremo que declaró infundada la denuncia interpuesta contra Scotiabank Perú S.A.A. por el hecho referido a que no habría cumplido con atender de manera adecuada los reclamos formulados por el denunciante, es el siguiente:***

1. El artículo 10° del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, el TUO de la LPAG) establece que los actos administrativos contrarios a ley son nulos de pleno derecho<sup>51</sup>.
2. Asimismo, el artículo 220° de dicha norma señala que el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto para que eleve lo actuado al superior jerárquico<sup>52</sup>.
3. Así, en términos del jurista Martin Tirado *“cabe plantear este recurso cuando la impugnación se sustente en una diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando la controversia esté basada en fundamentos de puro derecho”*<sup>53</sup>.
4. En la misma línea, Farfán Sousa manifiesta que *“la finalidad de un administrado al interponer un recurso administrativo no es otra que la de obtener la nulidad o la modificación de una actuación administrativa en cierto sentido. (...) Ahora bien, debe quedar claro también que la fundamentación que lleve a cabo el administrado respecto de las razones que sustentan su impugnación puede responder a fundamentos de hecho y de derecho”*<sup>54</sup>.
5. En concordancia con ello, el artículo 221° del TUO de la LPAG establece, como requisito del escrito del recurso, que este deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124° de dicho cuerpo normativo, siendo uno de ellos, la expresión concreta de lo pedido, los

<sup>51</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 10°.- Causales de nulidad.** Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

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

<sup>52</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 220°.- Recurso de apelación.** El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

<sup>53</sup> **Martin Tirado, Richard.** En: Círculo de Derecho Administrativo N° 9. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, N° 09, 2010. P. 215-231.

<sup>54</sup> **Farfán Sousa, Ronnie.** En: Forseti Revista de Derecho N° 2. Lima, N° 02, 2015. P. 223-251.

fundamentos de hecho que lo apoye; y, cuando sea posible, los de derecho<sup>55</sup>.

6. Por su parte, los artículos 358° y 366° del Código Procesal Civil<sup>56</sup>, norma de aplicación supletoria a los procedimientos administrativos<sup>57</sup>, establecen como requisito de procedencia del recurso de apelación, la identificación del vicio o error de hecho o derecho contenido en la resolución cuestionada y el sustento de la pretensión impugnatoria. De no cumplirse con el referido requisito, el recurso podrá ser declarado improcedente por el superior jerárquico.
7. A su vez, el artículo 367° del Código Procesal Civil<sup>58</sup>, indica que la apelación que no tenga fundamento o no precise agravio, será de plano declarada improcedente por el superior jerárquico.
8. En ese sentido, de acuerdo a la regulación prevista en el TUO de la LPAG y el Código Procesal Civil, una apelación se interpone cuando la pretensión del administrado esté sustentada en una diferente interpretación de las pruebas producidas o ante cuestiones de puro derecho, debiendo para ello sustentarse el agravio originado.
9. Cabe precisar que, dicho requisito no consiste en un mero rigorismo formal carente de contenido sino que, el mismo se sustenta en una exigencia fundamental para la interposición del recurso de apelación en tanto la expresión del agravio busca limitar el “*abuso del derecho a recurrir*” en que puede incurrir al administrado (recargando con ello, injustificadamente, las labores y costos de la Administración) y, adicionalmente, porque a través del recurso y de los fundamentos en que este se sustente se delimita la competencia de la instancia revisora, por tanto, el razonamiento antes expuesto no involucra una transgresión al Principio de Informalismo contenido

<sup>55</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 221°.** - Requisitos del recurso.

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

**Artículo 124°.** - Requisitos de los escritos. Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente: (...) 2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.

<sup>56</sup> **CÓDIGO PROCESAL CIVIL. Artículo 358°.- Requisitos de procedencia de los medios impugnatorios.**

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

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

<sup>57</sup> **CÓDIGO PROCESAL CIVIL. DISPOSICIONES FINALES. Primera.** - Las disposiciones de este Código se aplican supletoriamente a los demás ordenamientos procesales, siempre que sean compatibles con su naturaleza.

<sup>58</sup> **CÓDIGO PROCESAL CIVIL. Artículo 367°.- Admisibilidad e Improcedencia.** (...) La apelación o adhesión que no acompañen el recibo de la tasa, se interpongan fuera de plazo, que no tengan fundamento o no precisen agravio, serán de plano declaradas inadmisibles o improcedentes, según sea el caso. (...) El superior también puede declarar inadmisibles o improcedentes la apelación, si advierte que no se han cumplido los requisitos para su concesión. En este caso, además, declarará nulo el concesorio.

en el numeral 1.6 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG que dispone que *«Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público»*.

10. En el presente caso, la Comisión, a través de la resolución recurrida declaró infundada la denuncia interpuesta contra el Banco, entre otros, por el hecho referido a que no habría atendido de manera adecuada los reclamos formulados por el denunciante.
11. No obstante, si bien el señor Bulnes formuló recurso de apelación contra la Resolución 0916-2022/CC1 en todos sus extremos, lo cierto es que no sustentó el recurso interpuesto y no precisó los errores de hecho o de derecho del pronunciamiento emitido en el extremo antes mencionado que le hubieran generado un agravio (fundamentos que debieron señalar al momento de interponer su impugnación, pues son requisitos de procedencia de esta).
12. Sin perjuicio de lo señalado antes y a propósito del argumento señalado por el Banco, referido a que el consumidor no habría sustentado de forma general su recurso de apelación respecto de todos los extremos denunciados; es preciso indicar que dicha circunstancia no se vislumbra con respecto al hecho referido a que el proveedor habría reprogramado el Préstamo 1263155 sin autorización, pues en su recurso impugnativo hizo hincapié en la existencia de una modificación unilateral que alteró las cuotas a pagar y la falta de comunicación de la reprogramación con el objeto de anularla, con lo cual corresponde a esta Sala, en segunda instancia, emitir un pronunciamiento sobre dicha conducta.
13. De acuerdo con lo señalado precedentemente, el Vocal suscrito considera que en la medida que la apelación presentada por el señor Bulnes, respecto del hecho referido a que la entidad financiera no habría atendido de manera congruente sus reclamos formulados, carece de los requisitos de procedencia establecidos por ley, corresponde declarar la nulidad parcial de la Resolución 6 del 13 de mayo de 2022, que concedió el recurso de apelación interpuesto por el interesado contra la Resolución 0916-2022/CC1 del 1 de abril de 2022, respecto de dicha conducta imputada contra el Banco; y, en consecuencia, declarar improcedente el citado recurso respecto de dicho extremo.